

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 31 januari 2017 met nummer RvVb/A/1617/0521
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0343/A/0333

Verzoekende partij	de bvba JDG-TRUCKS vertegenwoordigd door advocaat Yves LOIX met woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 6 februari 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 20 november 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 Heist-op-den-Berg van 20 november 2014 deels ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het herbestemmen van een woning in agrarisch gebied en het voorzien van een complementaire kantoorruimte in deze woning en een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het herbestemmen van een inpakloods, serre of enige bijkomende werken op de percelen gelegen te 2220 Heist-op-den-Berg, Bernumlaakweg 2, met als kadastrale omschrijving 3^{de} afdeling, sectie B, nrs. 200T, 202F, 200P en 200V.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 20 december 2016.

Advocaat Jo VAN LOMMEL *loco* advocaat Yves LOIX voert het woord voor de verzoekende partij.

De verwerende partij verschijnt 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.

III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 30 april 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heist-op-den-Berg een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “herbestemming van loods, serres en woning” op de percelen gelegen te 2200 Heist-op-den-Berg, Bernumlaakweg 2.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Mechelen’, vastgesteld met koninklijk besluit van 5 augustus 1976 in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 15 mei 2014 tot en met 13 juni 2014, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling adviseert op 7 mei 2014 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 19 augustus 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“ ...

Het college van burgemeester en schepenen heeft kennis genomen van het advies van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar, uitgebracht op 14/08/2014.

...
...

2.g Beoordeling van de goede plaatselijke aanleg

...

Functionele inpasbaarheid

De aanvraag is gelegen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied buiten het centrum van Hallaar. Ten westen van de aanvraag bevindt zich aan de Broekstraat een woonlint met vrijstaande en enkele oudere gekoppelde eengezinswoningen. Het oostelijke deel van de Broekstraat is hoofdzakelijk onbebouwd met uitzondering van een kort woonlint gelegen in woongebied met landelijk karakter en enkele zonevreemde woningen. Evenwijdig aan de Bernumlaakweg loopt de Neetweg, een doodlopende straat met aan de rechterzijde een aantal eengezinswoningen waarvan de tuinen georiënteerd zijn in de richting van de aanvraag.

Het perceel vindt in het noorden en oosten aansluiting bij de Vallei van de Grote Nete, een natuurgebied gelegen in de middenloop van de Grote Nete. Het valleilandschap omvat een kleinschalige afwisseling van hooilanden, populierenbossen, ruigtes, wilgenstruwelen en graasweiden. Het oude cultuurlandschap is nog zeer goed bewaard te Hallaar en Itegem en wordt gekenmerkt door een fijn vertakt netwerk van kleine landschapselementen zoals houtkanten, bomenrijen, sloten en knotwilgen.

De aanvraag is niet gelegen op een geïsoleerd agrarisch perceel maar maakt deel uit van een ruim landschappelijk waardevol gebied met een belangrijke ecologische en esthetische waarde. De voormalige boerderijgebouwen vormden een ruimtelijke afsluiting van het woonlint dat zich aan de linkerkant van de aanvraag bevindt richting dorpskern van Hallaar. De overgang tussen de woningen in het woongebied, en de boerderij met woning in het agrarische gebied, waren een logische overgang naar het achtergelegen open ruimte-gebied. Een overschakeling naar een harde functie als een opslagplaats en verkoopsruimte voor voertuigen is niet gewenst en past niet op zulke locatie. De graduele overgang van het woongebied naar het landschappelijke waardevolle agrarisch gebied is dan volledig weg en wordt vervangen door een abrupte en harde overgang naar een functie die hier nooit zou

worden vergund in een nieuwe situatie. De functiewijziging van de constructies naar een opslagplaats voor vrachtwagens is functioneel niet inpasbaar in deze context.

Mobiliteitsimpact

Uit de verklarende nota blijkt dat de bijkomende verkeersbewegingen ten opzichte van het oorspronkelijke tuinbouwbedrijf beperkt zijn. De aan- en verkoop blijft beperkt tot een 5tal voertuigbewegingen per week.

Schaal

De schaal van de bestaande bebouwing is in verhouding met zijn voormalige functie. De woning- die vergund werd als bedrijfswoningwoning bij een tuindersbedrijf heeft de schaal van de andere woningen in de straat, aan de linkerkant van betrokken perceel. Het gaat om een vrijstaande ééngezinwoning, die zoals vaak losstaand werd opgetrokken bij een landbouwbedrijf, in de eerste 50 meter ten opzichte van de straat, en waar de echte landgebouwen dieper op het perceel werden ingeplant.

De landbouwloods en serres hebben een veel grotere omvang. De loods heeft een omvang van 14,50 meter bij 31,63 meter, en de serres werden hier tegen aan gebouwd met een breedte vooraan van 18,98 meter en achteraan 25,88 meter. Dit maakt dat de voorzijde van de loods + serre in totaal 33,48 meter breed is. De diepte van de serre is 46,48 meter.

Een gebouw van deze schaal zou nooit worden vergund in dit landschap indien het geen serres betroffen. Serres worden in een landelijke context dan ook nooit beschouwd als volwaardige

gebouwen, maar als een overkapping om de gewassen te beschermen. Van zodra men dergelijke serres gaat volstouwen met rommel én de bodem gaat verharderen met beton, gebeurt er een omvorming naar een gebouw. Dit is nooit de intentie geweest van dergelijke constructie. In streken waar er oppervlaktes van hectares vol glasbouw staan, kan het toch ook nooit de intentie zijn om dit ooit om te vormen naar echte gebouwen?

Conclusie is dat een gebouw van deze schaal niet kan worden benut als een opslag- of verkoopruimte in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Ruimtegebruik en bouwdichtheid

Het ruimtegebruik van de bestaande gebouwen is volledig afgestemd op het agrarische gebruik. De loods en serre zijn ingeplant op 87,50 meter uit de as van de weg, te midden van de velden, in het unieke landschap van de vallei van de grote Nete. Dat kan nuttig en nodig zijn in geval van een tuindersbedrijf, maar het is toch overduidelijk dat een verkoop- of opslagruimte voor voertuigen en trucks (!) niet thuishoren in het midden van de velden.

Visueel-vormelijke elementen

De gevraagde invulling is visueel-vormelijk niet inpasbaar in dit landschap. Het gebruik van de serres als opslag- en verkoopruimte is onaanvaardbaar. Normaal gezien zijn serres transparante constructies waardoor de plaatsing van vrachtwagens binnen de constructies een grote impact hebben op het landschap. Volgens de ingediende verklarende nota werden de serres reeds vroeger van een 'witte ondoorzichtige laag' voorzien. Het is niet duidelijk waaruit deze 'ondoorzichtige laag' bestaat of wanneer deze laag aangebracht werd. Op de foto's is wel reeds duidelijk dat deze bekleding een belangrijke en negatieve visuele impact heeft op de omgeving. Een teeltconstructie die normaal een transparant karakter heeft vormt hierdoor een eerder massief volume in het waardevolle landschap. De ondoorzichtige laag kan dan ook niet gebruikt worden om te verantwoorden waarom het stallen van de voertuigen geen visuele hinder zou veroorzaken voor de omgeving. Zowel de plaatsing van vrachtwagens als het aanbrengen van een ondoorzichtige laag hebben een belangrijke esthetische impact op de schoonheidswaarde van de omgeving.

Soms worden dergelijke serres inderdaad tijdelijk 'gewit' om oververhitting van de gewassen te voorkomen. Het gaat dan wel om een tijdelijke situatie. Meestal gebeurt dit met een product dat 'witvast' heet, en dat aan de buitenzijde van de serre wordt aangebracht. Als het regent, wordt de serre terug doorschijnend en kan de zon even terug binnen, tot het product weer wit opdroogt. De schermduur van dergelijk product bedraagt ongeveer 2 maanden en verdwijnt dan vanzelf. Geenszins is het de bedoeling dat dit permanent aanwezig is. Dat is immers nefast voor de teelt in de maanden dat er minder zon is.

Hier werd een schijnbaar permanent product aangebracht, zodat de rommel niet meer zichtbaar is. Daardoor oogt het serrecomplex veel zwaarder dan gebruikelijk. Vermoedelijk heeft men dit al gedaan om de rommel te verbergen.

Beide opties (met of zonder wit gemaakte ruiten) zijn visueel niet acceptabel in dit open ruimtegebied.

Cultureel-historische aspecten

Er zijn op het perceel en in de directe omgeving geen cultureel-historische elementen aanwezig.

Bodemreliëf

Er lijken geen wijzigingen aan het bodemreliëf te gebeuren.

Hinderaspecten en gebruiksgenot

Wat betreft de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunningen, lijkt er niet onmiddellijk echte hinder te zijn naar de onmiddellijke omgeving, met uitzondering van de visuele hinder (zoals omschreven bij luik visueel-vormelijke elementen)

Wel dient gesteld dat we hierbij uitgaan van de ideale situatie zoals deze is voorgesteld op plan en in de beschrijvende nota. Op beide documenten wordt duidelijk gemaakt dat er enkel opslag zal gebeuren in de gebouwen en serres. In de realiteit breidt dit erg vaak uit naar de omliggende omgeving (tuin, agrarisch gebied in dit geval). Als dat gebeurt, zou dat pas echt dramatisch zijn voor deze omgeving.

Bovendien staat in de beschrijvende nota dat er geen herstellingen zullen plaatsvinden in deze locaties.

Conclusie: Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Zoals reeds werd vermeld bij de functionele inpasbaarheid maakt de aanvraag geen deel uit van een geïsoleerd agrarisch gebied dat weinig landelijke waarde heeft. De eigendommen zijn gelegen in een landschappelijk waardevol gebied en sluiten aan bij de vallei van de Grote Nete. Zeker in deze situatie is de schoonheidswaarde een belangrijk aspect bij de beoordeling van de aanvraag.

Ongeacht de ingrepen die voorgesteld worden blijft de inrichting van een opslagplaats voor vrachtwagens bij een handelszaak onverenigbaar met de ligging binnen het waardevol agrarisch gebied en de Vallei van de Grote Nete.

Serres zijn tijdelijke constructies die na het verlies van hun functie best afgebroken worden om de openheid van het agrarische landschap te versterken. Zeker in de huidige context waarbij de gebouwen een zeer belangrijke visuele en esthetische impact hebben op de waardevolle omgeving. Een herbestemming die nog een grotere negatieve impact heeft op de draagkracht van het agrarisch gebied dan de oorspronkelijke bestemming is onaanvaardbaar en brengt de goede ruimtelijke ordening in het gedrang. In geen geval kan deze herbestemming bestempeld worden als een duurzame verdere ontwikkeling van dit gebied. Derhalve is deze aanvraag in strijd met artikel 1.1.4. van de VCRO.

...

2.h Advies en eventueel voorstel met voorwaarden

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften of voorwaarden van het geldende gewestplan.

De voorgestelde functiewijziging kan niet in overeenstemming gebracht worden met het besluit van de Vlaamse Regering van 28/11/2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen én brengt de goede ruimtelijke ordening in het gedrang.

Een serre betreft immers een teelttechnische constructie met een beperkte levensduur die niet geschikt is voor een andere bestemming. De betrokken serre kan niet beschouwd worden als gebouw volgens art. 4.4.23 van de VCRO en kan niet gevaloriseerd worden voor andere functies dan de teelt. Aangezien er occasioneel geïnteresseerde kopers ter plaatse komen kan ook geconcludeerd worden dat de herbestemming niet louter betrekking heeft op de opslag van materiaal maar ook integraal deel uitmaakt van de handelszaak.

Verder heeft de inrichting van de serres voor de opslag van vrachtwagens nog een grotere negatieve impact op de landschappelijke waarde van de omgeving dan de oorspronkelijke functie. Zowel de plaatsing van de vrachtwagens als het aanbrengen van een ondoorzichtige laag heeft een grote negatieve visuele impact op de schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevol gebied en het natuurgebied van de Vallei van de Grote Nete.

De vestiging van een (online)handelszaak in tweedehands vrachtwagens dient te gebeuren in bijvoorbeeld een KMO-zone of woongebied en heeft geen enkele relatie met de waardevolle agrarische omgeving waarin de aanvraag gevestigd is. Serres kunnen na het beëindigen van de agrarische functie best afgebroken worden om de openheid van het agrarische landschap te versterken. Een nieuwe zonevreemde functie voor de vestiging van een handelszaak met de opslag van vrachtwagens toekennen aan een dergelijke structuur in een waardevol agrarisch gebied met belangrijke schoonheidswaarde valt niet te verantwoorden.

De aanvraag wordt ongunstig geëvalueerd

Bijgevolg beslist het college van burgemeester en schepenen in de zitting van het volgende:

Het college van burgemeester en schepenen weigert de stedenbouwkundige vergunning en sluit zich aan bij de motivatie van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

...

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 23 september 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 13 november 2014 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren voor het geheel van de aanvraag.

Na de hoorzitting van 18 november 2014 wiligt de verwerende partij het beroep op 20 november 2014 deels in en verleent een stedenbouwkundige vergunning voor het herbestemmen van de woning en het voorzien van een complementaire kantoorfunctie in deze woning terwijl de stedenbouwkundige herbestemmen van een inpakloods, serre of bijhorende werken wordt geweigerd. De verwerende partij beslist:

“ ...

De aanvraag is echter niet in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan.

Een zuiver residentiële woning, voorzien van een complementaire kantoorfunctie in functie van een bedrijf dat tweedehands vrachtwagens aan- en verkoopt behelst immers geen agrarische of para-agrarische activiteit.

Ook een opslagloods voor rollend materieel, bestaande uit een voormalige inpakloods en serres, geëxploiteerd in functie van een bedrijf dat tweedehands vrachtwagens aan- en verkoopt behelst geen agrarische of para-agrarische activiteit.

Het voorliggende project is dan ook strijdig met de gewestplanbestemming.

De gewestelijke verordening "hemelwater" d.d. 5 juli 2013 en de gewestelijke verordening Toegankelijkheid d.d. 5 juni 2009 zijn van toepassing.

De aanvraag is principieel in overeenstemming met deze verordeningen.

Bovendien leverde het Departement Landbouw en Visserij een ongunstig advies af.

De aanvraag is slechts gedeeltelijk in overeenstemming met de bepalingen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en haar uitvoeringsbesluiten.

Het standpunt van de aanvrager waarbij hij stelt toepassing te kunnen maken van artikel 4.4.23 VCRO en art. 11 BVR 28.11.2003 inzake de toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen kan immers slechts deels worden bijgetreden.

Ook het standpunt van het gemeentebestuur dat stelt dat bij de behandeling van de volledige aanvraag toepassing kan worden gemaakt van art. 3 en 5 van het BVR inzake zonevreemde functiewijzigingen kan niet volledig worden bijgetreden.

Art. 2, §1 van het voornoemde BVR stelt immers dat de functiewijzigingen, vermeld in dat besluit, enkel kunnen worden toegestaan als voldaan is aan de generieke voorwaarden, vermeld in art. 4.4.23, 1ste lid VCRO.

Art. 4.4.23 VCRO stelt dan weer dat bij het afleveren van een stedenbouwkundige vergunning voor een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex kan worden afgeweken van de bestemmingsvoorschriften voor zover voldaan is aan een aantal vastgelegde voorwaarden. Art. 4.4.23, 1° c) stelt dat het gebouw of gebouwencomplex hoofdzakelijk vergund dient te zijn.

Art. 4.1.1.7° VCRO definieert de term "hoofdzakelijk vergund" in casu als volgt: stedenbouwkundige vergunningstoestand waarbij de constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste 90% van het bruto-bouwvolume van de constructie en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft.

De aanvrager haalt zelf aan dat het gebouwencomplex vergund en opgericht werd als een landbouwbedrijf in 1988. Deze functie bleef behouden tot minstens het jaar 2000. In dat jaar werd de agrarische activiteit stopgezet. De daaropvolgende 3 jaren werd de site, volgens de verklaringen van de aanvrager, verhuurd. Het is echter onduidelijk in welke functie.

Verder stelt de aanvrager dat hij recent een handelsactiviteit inzake aan- en verkoop van vrachtwagens uitbaatte op de site. Deze activiteit werd opgericht op 20.12.2005.

Uit deze gegevens blijkt duidelijk dat de gebouwen niet langer deel uitmaken van een agrarische bedrijfsvoering. Uit de historie blijkt dat tot op heden geen functiewijziging werd vergund van deze gebouwen. Bovendien haalt de aanvrager zelf aan dat de landbouwbedrijfswoning sinds de stopzetting van de agrarische activiteit een zuiver residentieel karakter heeft gekregen. Bijgevolg is de functie van zowel de loods, de serre niet vergund.

Voor wat betreft de loods en de serre moet worden besloten dat in toepassing van art. 4.1.1.7° deze gebouwen niet als hoofdzakelijk vergund kunnen worden beschouwd en dat bijgevolg niet voldaan is aan de voorwaarde uit art. 4.4.23, 1°, c), zodat geen toepassing kan worden gemaakt van het art. 4.4.23 VCRO en daaruitvolgend ook niet van artikels 3, 5 en 11 van het BVR 28.11.2003 inzake de toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

Bovendien stelt art. 2, §3 van het BVR inzake toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen dat de functiewijziging enkel worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie.

Dé beroeper verwijst correct naar het arrest van de RVVB d.d. 04.06.2013, waarbij werd geoordeeld dat serres bestaande uit aluminium en glas wel als gebouw kunnen worden beschouwd. Echter sluit dit niet uit dat dient te worden nagegaan of de specifieke serre uit het voorliggende project bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie.

PSTV-2014-0642 7

Art. 2, §3 van voornoemd BVR stelt dat een gebouw bouwfysisch geschikt is voor een nieuwe functie als aan het gebouw uit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie.

Uit de plannen blijkt dat zowel de loods (volledig) als de serre (deels) beschikken over een betonverharding. De aanvraag voorziet in het uitbreiden van de betonverharding van de serre met een oppervlakte van 489,53 m². Hierop zal rollend materiaal worden gestald in functie van een handelsactiviteit die vrachtwagens aan- en verkoopt. Gezien de beoogde functie als opslagloods voor zware voertuigen, is een betonplaat noodzakelijk, die bovendien wordt voorzien van olie-afscheiders om infiltratie van eventuele olielekken te vermijden. Deze waren niet aanwezig, en worden op de plannen niet aangeduid. Verder dient ook de waterafvoer op degelijke wijze te gebeuren zodat afstroming naar de Grote Nete van door olie, benzine of diesel vervuild water niet mogelijk is.

Deze werken zijn echter zowel financieel als bouwtechnisch ingrijpend te noemen. Bijgevolg kan ook om deze reden geen toepassing worden gemaakt van dit artikel uit het voornoemde BVR inzake toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

Verder wordt de nieuwe functie onvolledig voorgesteld als opslag van rollend materiaal. Uit de nota van de aanvrager blijkt dat de opslag zware vrachtwagens en eventueel auto's zou betreffen. Deze opslag staat in functie van de handelsactiviteit van de aanvrager die de aan- en verkoop van (vracht)wagens behelst.

Uit de informatie die de aanvrager meegeeft in zijn nota kan besloten worden dat het niet gaat om een loutere opslagfunctie, maar eerder om een overslagfunctie binnen een handelsactiviteit. Aangezien de opslag/overslag volledig ten dienste staat van een handelsactiviteit die de aanvrager vanop de site uitbaat, moet worden afgeleid dat de loods en serre ten dienste zouden worden gesteld van de handelsactiviteit en deze gebouwen bijgevolg deel uitmaken van de handelsactiviteit en een handelsbestemming zullen verkrijgen. Daaruit volgt onoverkomelijk dat de loods en serre handelsgebouwen worden. Ook om deze reden kan geen toepassing worden gemaakt van art. 8, 3° van het BVR inzake toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

Met betrekking tot de voormalige landbouwbedrijfswoning bepaalt art. 2, §2 BVR tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen d.d. 14.04.2000 dat steeds een stedenbouwkundige vergunning nodig is als het onroerende bebouwde goed een exploitatiewoning bij een gebouw dat onder de functiecategorie "landbouw in de ruime zin" valt, betreft en de nieuwe hoofdfunctie na overdracht van enig zakelijk recht geen binding meer heeft met de al dan niet beëindigde exploitatie.

Aangezien de aanvrager in het verleden ook de uitbater was van het landbouwbedrijf, en er bovendien geen PV werd opgemaakt inzake een strijdig gebruik van de woning, kan er echter van uit worden gegaan dat de woning eerder geen deel uitmaakte van dergelijke overdracht. Daardoor kan de landbouwbedrijfswoning wel worden beoordeeld als hoofdzakelijk vergund.

De aanvrager wenst nu de functie af te stemmen op het actuele gebruik van de woning, wat in toepassing van de opgesomde regelgeving mogelijk is.

De aangevraagde complementaire kantoorfunctie die in de woning zou worden voorzien, betreft slechts een nevenfunctie van de woning. Deze is echter mee integreerbaar in de woning

Watertoets:

Volgens artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 en latere wijzigingen betreffende het integraal waterbeleid dient de aanvraag onderworpen te zijn aan de watertoets. Het besluit

van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 en latere wijzigingen stelt nadere regels vast voor de toepassing van de watertoets. De aanvraag werd getoetst aan de kenmerken van het watersysteem, aan de doelstellingen en beginselen van artikel 5, 6 en 7 van het decreet integraal waterbeleid, en aan de bindende bepalingen van het (deel)bekkenbeheerplan.

Bij nazicht van de Vlaamse kaart met de overstromingsgevoelige gebieden, blijkt het perceel niet gelegen te zijn in een effectief of mogelijk overstromingsgevoelig gebied.

Het voorliggende project heeft een beperkte oppervlakte, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat geen schadelijk effect wordt veroorzaakt op de waterhuishouding.

De aanvraag zelf voorziet geen bijkomende, verharde oppervlakte. De bijkomende verharding werd aangelegd op een plaats die reeds overdekt was op het ogenblik van de realisatie.

Echter dient wel benadrukt te worden dat de voorziene opslag van zware vrachtwagens vereist dat de nodige maatregelen worden genomen om te vermijden dat olie door lekkage in de bodem kan infiltreren. Gezien de nabijheid van de vallei van de Grote Nete dient te worden voorzien dat op geen enkele wijze olie vanuit de opslag zou afvloeien of infiltreren in de bodem of in de richting van de vallei van de Grote Nete.

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.

Het goed grenst aan twee woonlinten, waarvan dat van de Broekstraat 600 m verder overvloedt in de dorpskern van Hallaar. Het goed zelf is gelegen aan de rand van het agrarisch gebied, waarbinnen de vallei van de Grote Nete zich op ca. 450 m situeert.

De aanvraag staat niet in functie van een landbouwbedrijf maar van een bedrijf in, aan- en verkoop van vrachtwagens. De aanvraag is derhalve in strijd met het gewestplan maar ook met de bepalingen voor zonevreemde functiewijzigingen, zodat deze omwille van de legaliteitsbelemmering niet voor vergunning in aanmerking komt.

De site van het voormalige tuinbouwbedrijf is slechts in beperkte mate geschikt voor het huizen van nieuwe functies. De serregebouwen zijn teelttechnische constructies die niet geschikt zijn voor een ander doel. Door hun grote oppervlakte hebben deze constructies ook een grote impact op het landschap.

Serres zijn transparante constructies. Indien zij benut worden voor het stallen van zware vrachtwagens, levert dit een aanzienlijke esthetische minwaarde aan het open landelijke karakter van het agrarisch gebied. De aanvrager paste de gevels van het gebouw echter aan naar een niet transparant gebouw door het bestaande glas wit te maken. Deze handeling maakt de impact van de serres op het agrarisch gebied en de omgeving echter nog groter.

Ongeacht de bouwfysische toestand van serres, zouden ze na verlies van hun functie moeten worden afgebroken om de openheid van het agrarische landschap te versterken. Een nieuwe zonevreemde functie toekennen aan dergelijke constructies is niet te verantwoorden.

De esthetische impact van het project mag niet worden genegeerd, omdat het hier volgens het gewestplan een landschappelijk waardevol agrarisch gebied betreft en er bijkomend rekening moet worden gehouden met de schoonheidswaarde van het landschap, dat bovendien paalt aan de vallei van de Grote Nete.

Het ongunstige advies van de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling wordt dan ook deels bijgetreden. Serreconstructies hebben een zeer specifieke functie en vormgeving. 'Het herbestemmen van deze gebouwen is een zaak waarmee omzichtig moet worden omgesprongen. Het is niet de bedoeling dat de grootschalige serres in het landschap blijven bestaan met allerlei nieuwe functies. Dit heeft geen enkele meerwaarde en schaadt de goede ruimtelijke ordening. Zeker wanneer deze nieuwe functies eigenlijk thuishoren in een KMO-zone.

Algemene conclusie:

De aanvraag is niet in overeenstemming met de, decretale en reglementaire bepalingen voor wat betreft de functiewijziging van de loods en de serre.

De aanvraag is wel in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen voor wat betreft de functiewijziging van de woning en de bijkomende complementaire kantoorfunctie.

De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening niet worden aanvaard voor wat betreft de functiewijziging van de loods en de serre.

De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard voor wat betreft de functiewijziging van de woning en de bijkomende complementaire kantoorfunctie.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van artikel 4.4.23, §1 VCRO, artikel 4.1.1, 7° VCRO en artikel 4.2.24 VCRO, van artikel 2, §1, artikel 3 en artikel 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 met wijzigingen, tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone (hierna: besluit zonevreemde functiewijzigingen), van het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat er geen discussie kan bestaan over het feit dat zowel de constructies als de bestemming als vergund moeten worden aanzien.

De verzoekende partij heeft jarenlang op het perceel een agrarisch bedrijf uitgebaat waar groenten werden gekweekt in serres. Er werd een vergunning bekomen voor het oprichten van een bedrijfswoning en voor het uitbreiden van de serres. Het gebouwencomplex is volgens de verzoekende partij hoofdzakelijk vergund en heeft een vergunde functie.

De verzoekende partij stelt dat in 2000 de agrarische activiteit werd stopgezet. De verzoekende partij heeft de loods en de serre de drie daaropvolgende jaren verhuurd.

De verzoekende partij stelt dat de redenering van de verwerende partij dat de stopzetting van de agrarische activiteit met zich heeft meegebracht dat de panden de bestemming landbouw verloren hebben, manifest onjuist is. De verzoekende partij stelt dat het feit dat de functie van het gebouwencomplex *de facto* reeds gewijzigd werd, geen afbreuk doet aan het hoofdzakelijk vergund karakter. In het tegenovergestelde geval zouden immers nooit nog een zonevreemde functiewijziging kunnen worden aangevraagd eens de agrarische of para-agrarische activiteit inmiddels werd stopgezet. Het is niet mogelijk om een zonevreemde functiewijziging aan te vragen nog tijdens de exploitatie van het landbouwbedrijf. De redenering dat herbestemming na stopzetting onmogelijk zou zijn, is in strijd met de VCRO.

De functiewijziging was gevraagd van landbouw naar opslag, en landbouw was de vergunde functie van het complex, zodat er geen geldige reden is om de vergunning te weigeren. Bovendien zou volgens de verzoekende partij de redenering van de verwerende partij ook de regularisatie in een zonevreemde context onmogelijk zijn. Nochtans sluit artikel 4.2.24 VCRO regularisatie in geval van zonevreemdheid niet uit. De verwerende partij voegt een voorwaarde toe aan artikel 4.2.24 VCRO.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het invoeren van de artikelen 3, 5 en 11 van het Besluit zonevreemde functiewijzigingen aangezien deze al dan niet rechtstreeks betrekking hebben op het wijzigen van de functie in kwestie naar de functie wonen, en deze vergunning voor de functiewijziging van de bedrijfswoning naar woning met complementaire kantoorfunctie werd verleend.

De verwerende partij stelt verder dat er geen schending voorligt van artikel 4.4.23 VCRO, artikel 4.2.24 VCRO en of artikel 2 van het besluit Zonevreemde functiewijzigingen. De verwerende partij stelt dat in het inleidende verzoekschrift de verzoekende partij erkent dat de agrarische activiteit feitelijk stopgezet werd en dat de loods en serre werden verhuurd. Ook blijkt dat de bvba JDG-TRUCKS werd opgericht op 20 december 2005 en zijn maatschappelijke zetel gelegen is aan de Broekstraat 63 te Heist-op-den-Berg, aldus de woning waarvoor verzoekende partij ook een functiewijziging aanvraagde. Het bedrijf heeft volgens de Kruispuntbank van ondernemingen slechts één vestigingseenheid en heeft als maatschappelijk doel volgens haar statuten "groot- en kleinhandel in tweedehands personenwagens, bestelwagens en vrachtwagens".

De verwerende partij stelt dat de verzoekende partij nergens bewijst dat de verwerende partij ten onrechte heeft aangenomen dat de loods en de serre al voorafgaand aan de vergunningsaanvraag werd aangewend voor opslag van trucks, vrachtwagens en dergelijke in het kader van een handelsfunctie. De verzoekende partij laat ook na enige huurovereenkomst bij te brengen waaruit kan worden afgeleid welke activiteiten in de loods en serre werden verricht. Evenmin wordt door de verzoekende partij bewezen dat er voorafgaand aan de aanvraag géén voertuigen in de loods en serre werden gestald. Er wordt door de verzoekende partij geen verduidelijking gegeven van de plaats van opslag.

De verwerende partij verwijst naar de processen-verbaal omtrent de opslag en onvergunde functiewijziging en verwijst naar een stakingsbevel van 13 januari 2014. De nota bij de vergunningsaanvraag vermeldt nog dat de vergunningsaanvrager geen herstellingen uitvoert in de loods en de serre en in het verzoekschrift wordt gesteld dat de loods en serre evenmin als toonzaal worden gebruikt, doch er wordt geen bewijs geleverd dat in de loods en serres niet eerder voertuigen zouden zijn opgeslagen.

De vaststelling in de bestreden beslissing dat de landbouwfunctie voor de serre en de loods op het ogenblik van de aanvraag reeds verdwenen was en de constructie dus niet kan beschouwd worden als “hoofdzakelijk vergund”, is volgens de verwerende partij dus geenszins onjuist.

Ook voor de toepassing van artikel 8 van het besluit zonevreemde functiewijzigingen is vereist dat de functiewijziging naar opslag van allerhande materialen of materieel op het ogenblik van de aanvraag nog niet was doorgevoerd. Uit het proces-verbaal van 31 juli 2012 en bijgevoegde foto's kan onmiskenbaar blijken dat de functiewijziging van de loods en serre naar opslagplaats voor materialen, zich minstens vanaf dat tijdstip en mogelijks sedert de oprichting van het bedrijf van verzoekende partij, voltrokken heeft.

De verwerende partij benadrukt tot slot dat zij geen voorwaarde aan artikel 4.2.24 VCRO heeft toegevoegd, maar de aanvraag aan de actuele regelgeving heeft getoetst. Artikel 4.2.24, §1, tweede lid VCRO voorziet uitdrukkelijk dat bij de beoordeling van het aangevraagde de actuele regelgeving als uitgangspunt moet worden genomen. De verwerende partij stelt ook nog dat dit overigens niet wil zeggen dat het gebouw van een functie verstoken moet blijven, nu het immers wel denkbaar is dat een vergunning voor een agrarische functie kan worden verleend.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij dat er geen actief landbouwbedrijf meer ter plaatse aanwezig is, doch dat dit niet impliceert dat de stedenbouwkundig vergunde landbouwfunctie plots verdwijnt. Er is geen sprake van een regularisatie van de functie opslag.

Volgens de verzoekende partij doet het gebeurlijk tijdelijk illegaal uitvoeren van een vergunningsplichtige activiteit geen afbreuk aan de vergunde agrarische functie van deze constructies. Het blijven constructies met een landbouwfunctie dewelke gedurende een periode strijdig worden gebruikt. Van zodra het strijdige gebruik wordt stopgezet en er terug naar de vergunde toestand wordt gegaan, betreft het in dit geval een vergunde agrarische constructie.

De verzoekende partij stelt dat zij na het stakingsbevel alle vrachtwagens heeft verwijderd. Op de foto's van het aanvraagdossier zijn geen vrachtwagens meer te zien. De procureur heeft in zijn kantschrift van 24 april 2015 bevestigd dat de toestand hersteld was in zijn oorspronkelijke vergunde staat op het ogenblik van de vergunningsaanvraag. De procureur heeft op 24 april 2015 verzocht aan de politie om nazicht te doen of de toestand ter plaatse al geregulariseerd was en de politie heeft op 28 april 2015 vastgesteld dat de toestand hersteld was. Op het ogenblik van de aanvraag was er dus geen andere functie dan de destijds vergunde landbouwfunctie.

Voorts herhaalt de verzoekende partij dat de loutere onderbreking van de activiteit niet het verval van het vergund karakter met zich meebrengt.

4.

In haar laatste nota stelt de verwerende partij dat er wel degelijk een vergunningsplichtige zonevreemde functiewijziging werd doorgevoerd en dat op het ogenblik van de vergunningsaanvraag er geen bewijs voorlag dat geen opslag van wagens meer in de serre en loods plaatsvond. Deze vaststelling is bovendien irrelevant aangezien gelet op de aanwezige pv's niet kan ontkend worden dat zowel de loods als de serre minstens tussentijds gebruikt werden voor opslag van wagens. Dat verzoekende partij geen vergunning vroeg laat staan verkreeg voor de functiewijziging, neemt niet weg dat vergunningsplichtige functiewijzigingen werden doorgevoerd waarvoor geen vergunning werd verkregen. Indien bovendien de opslag van wagens werd stopgezet en het gebouw opnieuw een agrarische functie zou hebben verkregen,

diende hiervoor wederom een vergunning te worden verkregen, omdat de hoofdfunctie werd gewijzigd.

Volgens de verwerende partij spreekt de verzoekende partij niet tegen dat de landbouwfunctie tot op het ogenblik van de aanvraag geruime tijd verdwenen was (11 jaar niet meer uitgevoerd) en dat de gebouwen tussentijds gebruikt werden voor opslag van vrachtwagens. Een gebouw kan zijn bestemming verliezen door langdurig ongebruik.

De verwerende partij wijst erop dat de verzoekende partij in het inleidend verzoekschrift sinds enige tijd tweedehandswagens op zijn terrein stalt. Artikel 2, §3 van het besluit zonevreemde functiewijzigingen heeft bovendien alleen betrekking op toekomstige functiewijzigingen en niet op al eerder doorgevoerde functiewijzigingen.

De verwerende partij wijst er ook op dat de verzoekende partij zelf aanstuurt op de verwijzing naar een regularisatie-aanvraag omdat de verzoekende partij de schending van artikel 4.2.24 VCRO inroept en stelt dat regularisatie in geval van zonevreemdheid geenszins wordt uitgesloten.

Beoordeling door de Raad

1.

De aanvraag bestaat in de herbestemming van een loods en serres in opslag.

De verwerende partij weigert de vergunning omdat het gebouwencomplex niet hoofdzakelijk vergund is. De verwerende partij stelt dat de landbouwfunctie werd behouden tot het jaar 2000, waarna de agrarische activiteiten werden stopgezet en de daaropvolgende drie jaren de site werd verhuurd, doch onduidelijk in welke functie. De verwerende partij stelt vervolgens vast dat de verzoekende partij een handelsactiviteit uitbaat op de site, opgericht op 20 december 2005, dat erin bestaat om vrachtwagens aan te kopen en te verkopen. De verwerende partij stelt dat er tot op heden geen functiewijziging werd vergund van deze gebouwen en besluit dat het bedrijf niet hoofdzakelijk vergund is.

Er wordt in de bestreden beslissing ook melding gemaakt van de vaststelling op 31 juli 2012 van een “bouwmisdrijf voor de opslag van rollend materiaal en de functiewijziging van serres zonder stedenbouwkundige vergunning”.

2.

Artikel 8 van het besluit zonevreemde functiewijzigingen bepaalt:

“ ...

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

1° het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een agrarisch gebied in de ruime zin;

2° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep;

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

...”

Artikel 4.4.23 VCRO heeft, zoals het opschrift van de afdeling waartoe ze behoort aangeeft, betrekking op “zonevreemde functiewijzigingen” van een gebouw of een gebouwencomplex. Het bepaalt:

“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.”

Voor zover is voldaan aan de gestelde voorwaarden, mag de vergunningverlenende overheid bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften.

De vergunningverlenende overheid die beschikt op grond van deze bepaling dient onder meer na te gaan of het gebouw of het gebouwcomplex dat het voorwerp uitmaakt van de aanvraag op het ogenblik van de vergunningsaanvraag al dan niet bestaat, al dan niet verkrot is, al dan niet hoofdzakelijk vergund is en/of al dan niet gelegen is in een bestemmingsgebied dat wordt uitgesloten uit het toepassingsgebied van artikel 4.4.23 VCRO.

Artikel 4.1.1, 7° VCRO bepaalt dat “hoofdzakelijk vergund” een stedenbouwkundige vergunningstoestand is, waarbij geldt dat:

- “a) bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft,*
- b) overige constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste negentig procent van het bruto-bouwvolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft”*

Het al dan niet hoofdzakelijk vergund karakter heeft volgens deze bepaling ook betrekking op de functie van de betrokken constructie, ongeacht of het “bedrijven en hun constructies” dan wel “overige constructies” betreft.

Uit het samenlezen van artikel 4.4.23 VCRO en artikel 4.1.1, 7° VCRO volgt onder meer dat een gebouw of gebouwencomplex ook naar functie hoofdzakelijk vergund moet zijn op het ogenblik van de vergunningsaanvraag voor een zonevreemde functiewijziging.

3.

De verzoekende partij levert in haar verzoekschrift kritiek op de bestreden beslissing door te stellen dat het feit dat de functie van het gebouwencomplex *de facto* reeds gewijzigd werd, geen afbreuk doet aan het hoofdzakelijk vergund karakter. De verzoekende partij meent dat er wel een regularisatie in een zonevreemde context mogelijk is.

Artikel 4.2.24 VCRO bepaalt:

“§1. Een regularisatievergunning is een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning die tijdens of ná het verrichten van vergunningsplichtige handelingen wordt afgeleverd.

Bij de beoordeling van het aangevraagde worden de actuele regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften en eventuele verkavelingsvoorschriften als uitgangspunt genomen.

§2. Een aanvraag tot regularisatie bevat een afschrift van eventuele processen-verbaal, administratieve beslissingen en rechterlijke beslissingen met betrekking tot de constructie, dewelke ter kennis van de aanvrager werden gebracht.

§3. Het niet vervolgen van een inbreuk door de overheid, wettigt op zich de regularisatie niet.

De sanctionering van een inbreuk sluit een regularisatie niet uit.

§4. De regularisatievergunning wordt afgeleverd met inachtneming van de gebruikelijke beoordelingscriteria en conform de gebruikelijke vergunningsprocedure. Aan de vergunning kunnen de voorwaarden en lasten, vermeld in artikel 4.2.19 en 4.2.20, worden verbonden. Onverminderd de gebruikelijke verplichtingen tot de organisatie van een openbaar onderzoek over een vergunningsaanvraag, geldt dat alleszins een openbaar onderzoek moet worden ingericht indien het voorwerp van de regularisatieaanvraag gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied.”

Uit deze bepaling volgt onder meer dat een regularisatievergunning een vergunning is voor vergunningsplichtige handelingen die reeds zijn aangevat of voltooid op het ogenblik van de vergunningsaanvraag.

Uit artikel 4.2.24 VCRO kan echter niet worden afgeleid dat een regularisatievergunning kan verleend worden voor een zonevreemde functiewijziging zonder na te gaan of aan de voorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO, samengelezen met artikel 4.1.1, 7° VCRO is voldaan. Artikel 4.2.24 VCRO vormt geen afzonderlijke vergunningsgrond. Of het aangevraagde in aanmerking komt voor een regularisatievergunning, dient beoordeeld te worden op grond van het voorwerp van het gevraagde en de hiervoor vermelde bepalingen.

4.

In het verzoekschrift wordt niet betwist dat de functie van het gebouwencomplex reeds werd veranderd in opslag van vrachtwagens vóór het moment van de aanvraag. De verzoekende partij lijkt dit in haar verzoekschrift expliciet te bevestigen, waar zij stelt dat “de functie van het gebouwencomplex *de facto* reeds gewijzigd werd”.

Uit de overwegingen van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de gebouwen niet als hoofdzakelijk vergund beschouwd. Uit de bestreden beslissing volgt niet, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, dat de verwerende partij stelt dat geen enkele zonevreemde functiewijziging mogelijk is nadat de landbouwactiviteiten gestopt zijn en daarom de aanvraag weigert. Het blijkt wel duidelijk uit de bestreden beslissing dat de verwerende partij meent dat door de combinatie van het stopzetten van het landbouwbedrijf, de verhuring van 3 jaar waarvan het onduidelijk is welke functie er dan precies werd uitgeoefend, het feit dat de handelsactiviteit van de verzoekende partij op de site werd opgericht op 20 december 2005 en dat er tot op heden geen functiewijziging werd vergund, de loods en de serre niet hoofdzakelijk vergund zijn.

Deze vaststellingen worden bevestigd door de stukken in het administratief dossier, met name:

- het proces-verbaal waarmee de inbreuk werd vastgesteld op 31 juli 2012 met bijhorende foto's, waaruit blijkt dat er vrachtwagens worden gestald in de serres.
- het proces-verbaal van 13 januari 2014, waaruit blijkt dat er nog steeds voertuigen gestald worden op het terrein en in de serres.
- de statuten van de verzoekende partij, waaruit blijkt dat de maatschappelijke zetel zich bevindt op het adres waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, namelijk Broekstraat 63a, hetgeen het adres is van de woning waarop het adres van de serres en de loods (Bernumlaakweg 2) aansluit.
- Uittreksel van websites waaruit blijkt dat de verzoekende partij haar activiteiten (namelijk het verkopen van vrachtwagens) beoefent aan de Broekstraat.

De weigering is dus niet uitsluitend gebaseerd op de stopzetting van de landbouwactiviteiten, maar wel ingegeven door het feit dat er een nieuwe functie werd uitgeoefend zonder vergunning. De verzoekende partij toont de kennelijke onredelijkheid of onjuistheid van deze beoordeling niet aan.

De vaststelling dat de functie van de constructie een onvergunde functie betreft, volstaat om de betrokken aanvraag te weigeren op grond van artikel 4.4.23 VCRO.

4.

In haar wederantwoordnota meent de verzoekende partij dat het niet gaat om een regularisatievergunning omdat begin april 2014 werd overgegaan tot verwijdering van alle vrachtwagens op het terrein, zodat er geen sprake meer was van een misdrijf.

Hoewel in het feitenrelaas van het verzoekschrift wel werd gesteld dat naar aanleiding van het stakingsbevel door de inspectie toestemming werd gegeven tot het verwijderen van de vrachtwagens, stelt de Raad vast dat het feit dat de vrachtwagens verwijderd werden van het terrein niet in het middel werd aangehaald of verder uitgewerkt in het verzoekschrift, en dat de verzoekende partij in het verzoekschrift uitgaat van een regularisatie en uitdrukkelijk stelt dat de functie “*de facto* reeds gewijzigd werd” en ook spreekt van “regularisatie in een zonevreemde context”. In het aanvraagformulier staat bovendien door de aanvrager vermeld dat “de werken of handelingen waarvoor ik nu een vergunning aanvraag zijn reeds begonnen. Er werd hierover een proces-verbaal opgesteld op 22/01/2014 door Inspectie RWO Antwerpen (zie bijlage)”.

In haar wederantwoordnota geeft de verzoekende partij, door nu terug te komen op haar stelling dat het om een regularisatie gaat en te stellen dat het strijdige gebruik werd stopgezet en de functie dus niet (meer) gewijzigd is, een andere wending aan haar middel. Deze omschrijving had reeds opgenomen kunnen worden in het inleidend verzoekschrift, zodat met deze nieuwe argumentatie geen rekening wordt gehouden.

Bovendien bewijst de verzoekende partij haar stelling niet dat er zich op het ogenblik van de aanvraag geen vrachtwagens meer gestald waren in de loods en in de serre. De verzoekende partij verwijst naar het stakingsbevel en naar de toestemming van 20 maart 2014 door de inspectie RWO om de vrachtwagens te verwijderen, maar uit niets blijkt dat de verzoekende partij effectief hieraan gevolg heeft gegeven.

Uit het administratief dossier blijkt dat in ieder geval de loods en de serre werden gebruikt om voertuigen en rollend materieel te stallen, waarvoor een proces-verbaal werd opgesteld op 31 juli 2012, een bevel tot stopzetting op 14 januari 2014 en uiteindelijk de instemming voor het verwijderen van de vrachtwagens door de inspectie, waarbij het stakingsbevel werd gehandhaafd. Kort daarna heeft de verzoekende partij de aanvraag die heeft geleid tot de bestreden beslissing, ingediend. Er is geen bewijs dat de vrachtwagens op het moment van de aanvraag effectief verwijderd werden.

Op de foto's van het aanvraagdossier is enkel de binnenkant van de loods te zien, die inderdaad - behoudens één wagen - leeg staat, doch van de binnenkant van de serres zijn er geen foto's. De verzoekende partij brengt in haar wederantwoordnota nog een proces-verbaal van vaststelling van 24 april 2015 waarin wordt vastgesteld dat er zich geen vrachtwagens bevinden in de serres en de loods, doch deze vaststelling dateert van een jaar na de aanvraag (ontvangstbewijs 30 april 2014) en van na de datum van de bestreden beslissing van 20 november 2014, waardoor de verwerende partij er geen kennis van kon hebben.

3.

Nu het ontbreken van het hoofdzakelijk vergund karakter het determinerend motief is van de bestreden beslissing, zijn de overige overwegingen in de bestreden beslissing overtuigende motieven.

Gelet op bovenstaande vaststelling dient de exceptie van onontvankelijkheid over het invoeren van de artikelen die betrekking hebben op de wijziging in de functie wonen niet behandeld te worden.

4.

Het middel wordt verworpen.

B. Vierde middel

Standpunt van de partijen

1.

In het vierde middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1, §1, 1°, b) VCRO, artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening niet uitgaat van de bestaande situatie, maar wel van de situatie waarbij de serre gesloopt zou worden en aldus niet meer in de onmiddellijke omgeving zou voorkomen. De

verwerende partij gaat uit van een open ruimte en oordeelt op die basis dat het aangevraagde niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.

De bestaande toestand is volgens de verzoekende partij gekenmerkt door de loods en de serres, waaraan niet zomaar kan worden voorbijgegaan. Het zijn ook niet de constructies op zich die moeten worden geregulariseerd, maar enkel de bestemmingswijziging. Niet de inpasbaarheid maar wel de bestemming moet worden beoordeeld.

De verzoekende partij stelt ook dat de redenering van de verwerende partij omtrent het aanbrengen van de kalklaag onjuist is. Het aanbrengen van de kalklaag werd niet aangevraagd bij het indienen van de aanvraag en de kalklaag is ook niet permanent. De laatste vernieuwing van de kalklaag dateert van eind 2012-2013 en de laag is zo goed als verdwenen. Bijgevolg is de kalklaag niet relevant bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

2.

De verwerende partij stelt vooreerst dat dit middel onontvankelijk is omdat het betrekking heeft op een overtollig motief en het niet hoofdzakelijk vergund karakter van de constructie volstaat om de weigeringsbeslissing te schragen.

In ondergeschikte orde stelt de verwerende partij dat zij haar appreciatiebevoegdheid niet heeft overschreden en uitgegaan is van de juiste feitelijke gegevens.

De verwerende partij stelt dat in de bestreden beslissing wordt vastgesteld dat het stallen van vrachtwagens in een dergelijk transparant gebouw een aanzienlijke esthetische minwaarde oplevert voor het open landelijke karakter van het agrarisch gebied, dat een bepaalde schoonheidswaarde vertegenwoordigt en paalt aan de vallei van de Grote Nete. Daarnaast wordt gesteld dat het kalken van het gebouw om de functie te verbergen, de impact slechts vergroot.

De verwerende partij stelt dat zij wel degelijk rekening heeft gehouden met de bestaande toestand, met name de bestaande transparante serres waarin de vrachtwagens zullen worden geplaatst. Dat de verwerende partij het ongunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij bijtreedt, met name dat de vraag kan worden gesteld of serres gelet hun oorspronkelijke specifieke bestemming bedoeld zijn om er om het even wat in onder te brengen, ligt in het verlengde van die vaststelling. De verwerende partij stelt dat nergens uit blijkt dat deze vaststelling onredelijk is of dat de verwerende partij niet zou uitgegaan zijn van de bestaande omgeving. De verwerende partij stelt dat zij niet heeft geoordeeld dat opslag van goederen in serres niet mogelijk is en deze *a priori* ongeacht de aard van de nieuwe bestemming, moeten worden gesloopt.

De verwerende partij stelt dat het middel uitgaat van een verkeerde lezing van de bestreden beslissing.

3.

De verzoekende partij antwoordt hierop dat de verwerende partij niet van de juiste feitelijke gegevens is uitgegaan, omdat zij uitgaat van een toestand waarbij de serre gesloopt zou worden en aldus niet meer in de onmiddellijke omgeving zou voorkomen. De verzoekende partij herhaalt dat niet de inpasbaarheid van het gebouw maar wel de bestemming moet worden beoordeeld.

4.

In haar laatste nota stelt de verwerende partij nog dat het niet kan worden ontkend dat de landschappelijke impact van serres waarin vrachtwagens worden gestald of serres die worden gebruikt voor het opgroeien van gewassen, verschillend is. De kalklaag was op het ogenblik van

de aanvraag wel degelijk aanwezig, waardoor de verwerende partij er op grond van artikel 4.3.1, §1 VCRO, mee rekening moest houden. Dit staat ook zo in de beschrijvende nota bij de aanvraag.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij betwist de beoordeling van de verwerende partij op het vlak van de goede ruimtelijke ordening.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenend bestuursorgaan om, rekening houdend met artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° en 2° VCRO, op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij hij de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij zijn beoordeling moet betrekken en rekening moet houden met de in de omgeving bestaande toestand.

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

2.

De verwerende partij stelt dat het goed gelegen is op de rand van het agrarisch gebied, waarbinnen de vallei van de Grote Nete zich op ongeveer 450 m situeert. De verwerende partij beoordeelt verder de impact van de serres, waarbij zij stelt dat het stallen van zware vrachtwagens in een serre een aanzienlijke esthetische minwaarde geeft aan het open landelijke karakter van het agrarisch gebied, gelet op het transparante karakter van deze constructie.

Verder beoordeelt de verwerende partij ook de huidige situatie, namelijk het witkalken van de serre om ze ondoorzichtig te maken. De verwerende partij stelt dat hierdoor de impact van de serres op het agrarisch gebied en de omgeving nog groter wordt.

De verzoekende partij kan niet gevolgd worden waar zij stelt dat enkel de functiewijziging moet beoordeeld worden, en niet de serre zelf. De verwerende partij heeft rekening gehouden met de ruimtelijke gevolgen van deze functiewijziging, namelijk het zichtbaar zijn van vrachtwagens in een doorzichtig gebouw of de vrachtwagens onzichtbaar maken door het glas wit te kalken.

Uit bovenstaande motivering blijkt duidelijk dat de verwerende partij zowel de situatie zonder witgekalkt glas als met witgekalkt glas onverenigbaar acht met de goede ruimtelijke ordening. De verzoekende partij toont niet aan dat met deze motivering geen rekening wordt gehouden met de in de omgeving bestaande toestand. De verzoekende partij betwist de vaststelling van de verwerende partij dat het gaat om een open agrarisch landschap niet. Nergens blijkt dat de verwerende partij bij deze motivering uitgaat van een toestand waarbij de serres moeten worden afgebroken. De verwerende partij oordeelt net dat het plaatsen van vrachtwagens in een doorzichtig gebouw een minwaarde meebrengt aan een open, achterliggend, agrarisch landschap.

De kalklaag is bovendien duidelijk zichtbaar op de foto's, dus de opmerking van de verzoekende partij dat de kalklaag niet permanent is doet niet terzake. Ook de stelling dat de kalklaag geen

deel uitmaakt van de vergunningsaanvraag kan niet gevolgd worden: uit de foto's blijkt dat er een kalklaag is en de verwerende partij is niet kennelijk onredelijk geweest door ook de situatie ruimtelijk te beoordelen als er wel een kalklaag wordt aangebracht. Zowel met als zonder kalklaag wordt het plaatsen van vrachtwagens in de serre in elk geval onverenigbaar geacht met de goede ruimtelijke ordening.

De verzoekende partij toont de kennelijke onredelijkheid of onjuistheid van de motivering niet aan en toont niet aan dat de verwerende partij geen rekening heeft gehouden met de in de omgeving bestaande toestand.

Dit weigeringsmotief volstaat om de bestreden beslissing te dragen.

3.

Dat de verwerende partij nog stelt dat serres na verlies van hun functie moeten worden afgebroken om de openheid van het agrarisch landschap te versterken, zijn overtollige weigeringsmotieven. De eventuele gegrondheid van kritiek op een overtollig motief kan niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing leiden.

Het middel wordt verworpen.

C. Tweede en derde middel

Nu het ontbreken van het hoofdzakelijk vergund karakter en de schending van de goede ruimtelijke ordening determinerende motieven zijn van de bestreden beslissing om de vergunning te weigeren, zijn de overige overwegingen in de bestreden beslissing overtollige motieven.

Het tweede en derde middel beperkt zich tot het uiten van kritiek op deze overtollige motieven, waarvan een eventuele onregelmatigheid zonder invloed is op het afdoend karakter van de andere weigeringsmotieven. De eventuele gegrondheid van kritiek op een overtollig motief kan niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing leiden.

Het tweede en derde middel 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 31 januari 2017 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Chana GIELEN

Pieter Jan VERVOORT