

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 20 december 2016 met nummer RvVb/A/1617/0412  
in de zaak met rolnummer 1415/0134/A/2/0149

Verzoekende partij                      de heer **Gerard SOMMERS**, wonende te 2530 Boechout,  
Olieslagerijstraat 7

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

---

### I.        **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 6 november 2014 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 25 september 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 Boechout van 7 juli 2014 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van een functiewijziging van serres naar opslagruimte op een perceel gelegen te Boechout, Olieslagerijstraat 7, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummer 306M2.

### II.       **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

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

De dienstdoend kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging van de bestreden beslissing op de openbare zitting van 25 oktober 2016.

Advocaat Ilse CUYPERS voert het woord voor de verzoekende partij.

De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

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

### III. FEITEN

1.

De verzoekende partij dient op 16 april 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boechout een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “regularisatie van functiewijziging: van serres naar opslagruimte” op een perceel gelegen te Boechout, Olieslagerijstraat 7.

2.

De aanvraag heeft een voorgeschiedenis.

Voor het perceel, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, zijn de volgende stedenbouwkundige vergunningen verleend:

- voor de bouw van een serre op 23 maart 1972
- voor de afbraak van een woning en de bouw van een landhuis bij een serre op 21 april 1977
- voor de bouw van een sorteer- en inpakruimte en verbouwing van stookplaats op 29 april 1985
- voor de afbraak en de vernieuwing van een serre op 9 juni 1986
- voor de sloop van een deel van de bestaande serres (3.800m<sup>2</sup>) op 17 december 2012
- voor twee functiewijzigingen: (1) van hangar naar opslagruimte en (2) van tuinderswoning naar particuliere woning, op 28 januari 2013.

Op 4 februari 2013 wordt een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor een functiewijziging van een deel van de serre naar opslagruimte: uit de motivatienota bij die aanvraag blijkt dat de opslagruimte bestemd is voor mobilhomes en caravans.

Op 21 februari 2014 wordt een proces verbaal van vaststelling van een bouwmisdrijf opgesteld met betrekking tot het gebruik van de serre als stalplaats voor mobilhomes, caravans, oldtimers, boten, etc.

3.

Het perceel ligt, volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Antwerpen’, vastgesteld met koninklijk besluit van 3 oktober 1979, in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 24 april tot en met 23 mei 2014, wordt één een bezwaarschrift ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 30 april 2014 als volgt ongunstig:

“ ...

*Het besluit van de Vlaamse regering van 28/11/2013 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen buiten de geëigende zone is niet van toepassing op serreconstructies.*

*Het besluit is gericht op een valorisatie van het gebouwenpatrimonium in Vlaanderen.*

*Een serre is voor landbouw geen gebouw, doch een teelttechnische constructie in functie van tuinbouwdoeleinden. Een serre is een constructie met een eerder beperkte levensduur en*

*indien de serre niet meer wordt gebruikt voor tuinbouwdoeleinden dient deze te worden gesloopt.*

*Een serre kan van uit landbouwkundig oogpunt niet gebruikt worden als opslagplaats voor het stallen van caravans, auto's of ander zonevreemd materieel. Een functiewijziging is overigens geen recht doch een gunst.*

*...*

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boechout weigert op 7 juli 2014 als volgt een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij:

*“ ...*

#### ***Beschrijving van de bouwplaats en omgeving***

*De woning + serre + loods bevinden zich dieperliggend op een ± 160m van de Olieslagerijstraat, te bereiken via een private weg enis rechts van huisnr. 5.*

*Het perceel is gelegen in agrarisch gebied waarbij in de ruimere omgeving zich nog enkele serrecomplexen bevinden. In de onmiddellijke omgeving wordt het perceel omringd door weiland en een beperkte zone voor dagrecreatie aan de rechterzijde waarop een tenniscentrum, een saunacomplex en Boechout-Beach gevestigd zijn.*

*Aan weerszijden van de Olieslagerijstraat staan er nog een aantal vrijstaande (zonevreemde) eengezinswoningen.*

*De serre waarop de aanvraag van toepassing is, is gelegen aan de achterzijde van de loods en woning (t.o.v. de Olieslagerijstraat).*

#### ***Openbaar onderzoek:***

*Overwegende dat tijdens het openbaar onderzoek (lopende van 24/04/2014 t.e.m. 23/05/2014) 1 bezwaarschrift werd ingediend;*

*Het bezwaarschrift is een anoniem bezwaarschrift en wordt om die reden onontvankelijk verklaard.*

*...*

#### ***Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening:***

*Deze beoordeling - als uitvoering van VCRO art. 1.1.4 gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en met het oog voor de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen - houdt rekening met de volgende criteria als uitvoering van VCRO art. 4.3.1:*

#### ***-functionele inpasbaarheid***

*De aanvraag betreft een functiewijziging naar opslag van een bestaande serre, gelegen in agrarisch gebied volgens het gewestplan in navolging van een PV opgesteld door de stedenbouwkundig inspecteur dd. 21/02/2014 waarbij het stallen van caravans en mobilhomes in de serre werd vastgesteld.*

Eerder werd nochtans op 04/02/2013 een functiewijziging van een deel van de serre naar opslagruimte geweigerd door het college van burgemeester en schepenen omwille van de volgende argumentatie;

Een functiewijziging naar opslag voor de serre ten behoeve van het stallen van caravans etc. kan niet toegelaten worden. Immers, het Besluit van de Vlaamse Regering van 28/11/2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende zone is niet van toepassing op serreconstructies. Dit besluit is gericht op de valorisatie van het gebouwenpatrimonium. Een serre wordt echter niet aanzien als gebouw maar als een teelttechnische constructie in functie van tuinbouwdoeleinden welke enkel deze tuinbouwdoeleinden tot doel mag hebben.

Niettegenstaande de officiële weigering dd. 04/02/2013 door CBS (waartegen de aanvrager niet in beroep is gegaan) werd door de aanvrager sindsdien de serre verhuurd voor opslag van caravans, mobilhomes wat toch enige moedwilligheid aantoont.

De aanvrager argumenteert bij zijn huidige (her)aanvraag dat de constructie van de serre destijds zo werd opgevat (spanwijdte, kaphoogte, betonnen vloer, etc.) dat een heroriëntering naar opslag ruimtelijk verantwoord en duurzaam is.

Deze zienswijze wordt niet gevolgd in het advies van Duurzame Landbouwwontwikkeling Antwerpen. Het aanwenden van serres voor opslag wordt evenmin gevolgd door de gemeente Boechout, zelfs niet voor een tijdelijke periode van 10 jaar zoals wordt voorgesteld door de aanvrager. De precedents waarvan sprake door de aanvrager waarbij serreconstructies vergund worden voor opslag zijn dan ook géén Boechoutse voorbeelden. Indien de serre niet meer wordt gebruikt voor tuinbouwdoeleinden dient deze te worden gesloopt. De aanwezigheid van betonvloeren, klimasystemen ed. vormen geenszins een motivatie tot functiewijziging van deze constructies "met een eerder beperkte levensduur" (advies Land).

De functiewijziging naar opslag kan in deze dus niet aanvaard worden gelet op de strijdigheid met het gewestplan.

#### **- mobiliteitsimpact/parkeerruimte**

De werken hebben, zoals de aanvrager argumenteert geen aanzienlijk impact op de mobiliteit of parkeerruimte.

Het aantal verkeersbeweging blijft volgens de motivatie ruim onder het aantal verkeersbewegingen dat ten tijde van de tuinbouwactiviteit werd gegenereerd.

Ongeacht de argumentatie van de aanvrager wordt geoordeeld dat de mobiliteitsimpact niet aanzienlijk is en dus niet relevant in deze context.

#### **- schaal, ruimtegebruik en bouwdichtheid**

Het stallen van caravans, mobilhomes in de serre heeft evenwel geen aanzienlijke impact op de schaal en het ruimtegebruik.

De schaal, ruimtegebruik en bouwdichtheid wordt derhalve aanvaardbaar geacht.

#### **-visueel-vormelijke elementen**

*Het stallen van caravans in de serre is gelet op de ligging in agrarisch gebied functioneel niet aanvaardbaar, los van de uiterlijke verschijningsvorm.*

*Daarnaast dient zeker ook een kanttekening te worden gemaakt bij het visueel-vormelijke aspect van dit oneigenlijk gebruik van de serre.*

*Het stallen van materiaal in de glazen serres bevordert de 'verrommeling' van het agrarisch gebied. Deze verrommeling is een negatieve tendens die bewaakt moet worden. Het is dan ook de bezorgdheid van Duurzame Landbouwwontwikkeling dat het agrarisch gebied behouden blijft voor landbouwdoeleinden en niet geresidentialiseerd wordt.*

*De aangevraagde functie bevordert deze residentialisering.*

*Daarom ook moeten serres na het verliezen van hun tuinbouwdoeleinde gesloopt worden. Het oneigenlijk gebruik van de serre doet zeker afbreuk aan het agrarisch karakter van het agrarisch gebied en kan dus, naast het functionele aspect ook omwille van het visueel-vormelijke aspect niet aanvaard worden.*

...

#### **-bodemreliëf**

*Er worden geen aanzienlijke wijzigingen uitgevoerd t.o.v. het bestaande reliëf, waardoor geen hinder wordt verwacht.*

#### **-conclusie**

*Rekening houdende met de hierboven aangehaalde argumentatie kan in alle redelijkheid worden geoordeeld dat voorliggend ontwerp de goede plaatselijke ruimtelijke ordening en de ruimtelijke kwaliteit niet waarborgt.*

..."

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 30 juli 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 18 september 2014 dit administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 23 september 2014 verklaart de verwerende partij als volgt het administratief beroep op 25 september 2014 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning:

"...

#### **3. Omschrijving en historiek van de aanvraag:**

*De aanvraag omvat de regularisatie van een functiewijziging van serres naar opslag (voor caravans en mobilhomes), gelegen aan de Olieslagerijstraat.*

*De woning, serre en loods bevinden zich dieperliggend, op +/- 160m van de straat, te bereiken via een private wegenis.*

*De serre zelf is gelegen aan de achterzijde van de loods en de woning.*

...

#### **9. Beoordeling**

*Volgens het vastgestelde gewestplan van Antwerpen (goedgekeurd bij KB van 3 oktober 1979) situeert de aanvraag zich in agrarisch gebied.*

*...*

*De aanvraag is niet in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan. Het betreft serres in agrarisch gebied. Het gebruiken als opslagplaats voor het stallen van caravans en ander zonevreemd materiaal zorgt ervoor dat zowel de goede plaatselijke aanleg als de overeenstemming met het gewestplan in het gedrang komt. Het departement Landbouw en Visserij heeft ook in die zin geoordeeld en heeft een ongunstig advies gegeven.*

*Het besluit van de Vlaamse regering van 28-11-2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen buiten de geëigende zone is niet van toepassing op serreconstructies.*

*Het besluit is gericht op een valorisatie van het gebouwenpatrimonium in Vlaanderen.*

*Een serre is voor landbouw geen gebouw doch een teelttechnische constructie in functie van tuinbouwdoeleinden. Een serre is een constructie met een beperkte levensduur en indien de serre niet meer wordt gebruikt voor tuinbouwdoeleinden dient deze te worden gesloopt.*

*Volgens het decreet ruimtelijke ordening artikel 4.3.3. dient deze aanvraag dan ook geweigerd te worden.*

*...*

*De aanvraag dient getoetst op de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.*

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

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

*De aanvraag is gelegen op +/-160m van de Olieslagerijstraat en is te bereiken via een private weg.*

*In de onmiddellijke omgeving bevinden zich weilanden en een beperkte dagrecreatie aan de rechterzijde. In de straat zijn enkele (zonevreemde) eengezinswoningen. In de ruimere omgeving bevinden zich nog enkele serrecomplexen.*

*Het gaat om een bestaande constructie, er worden geen wijzigingen gedaan maar er moet goed overwogen worden of dergelijke zonevreemde bestemmingswijziging (van serreteelt naar caravanstalling) wel de juiste functionele inpasning is voor bestaande serres in landbouwgebied.*

*Serres zijn vaak heel erg grote constructies die een korte levensduur hebben. Het zijn m.a.w. geen 'duurzame' gebouwen -die behouden moeten blijven. In die zin wordt het ongunstig advies van de afdeling voor duurzame landbouwonwikkeling bijgetreden.*

*Beleidsmatig betekent de omvorming een bestendiging van deze serres als constructie, ook al hebben zij hun landbouwfunctie verloren. Dit is ruimtelijk gezien niet gewenst.*

*Gelet op de ligging van de serre in agrarisch gebied, is het stallen van caravans functioneel niet aanvaardbaar. Het bevordert de verrommeling van het agrarisch gebied en de stalling van caravans in een glazen constructie geeft visuele hinder.*

*Het oneigen gebruik van een serre doet afbreuk aan het agrarisch karakter van het agrarisch gebied.*

*...*

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**

##### **Enig middel – eerste onderdeel**

*Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij werpt als volgt een schending op van het gelijkheidsbeginsel bij de toepassing van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen buiten de geëigende bestemmingszone (hierna 'besluit zonevreemde functiewijzigingen' genoemd):

*“ ...*

*Dit doen we op basis van het besluit van de deputatie dat is opgebouwd op basis van volgende weigeringsgronden:*

- *de toepassing van het besluit van 28-11-2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen buiten de geëigende zone,*

*... ”*

*Onderstaand worden eerst de van toepassing zijnde paragrafen die de deputatie van de Provincie Antwerpen formuleert voor de vergunning voor de functiewijziging van serres naar opslagruimtes voor de familie Verbruggen, Koekoekstraat 55, Aartselaar, opgesomd.*

*Vervolgens worden de verschillende weigeringsgronden die de deputatie hanteert voor de Olieslagrijstraat 7, Boechout overlopen, waarbij punt per punt wordt aangetoond dat het gelijkheidsbeginsel niet werd toegepast.*

***De deputatie van de Provincie Antwerpen motiveert de vergunning in de Koekoekstraat 55, Aartselaar als volgt:***

*...*

**In het dossier Olieslagerijstraat 7, 2530 Boechout, motiveert de deputatie als volgt voor wat betreft de toepassing van het besluit van 28-11-2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen buiten de geëigende zone:**

...

**Er is geen reden waarom de aanvraag tot regularisatie voor een functiewijziging van serres naar opslagruimten in de Olieslagerijstraat 7 te Boechout anders zou moeten beoordeeld worden dan het dossier in de Koekoeksstraat te Aartselaar voor wat betreft het verschillend toepassen van de wetgeving van 28-11-2003. Immers:**

- De site in Boechout voldoet net als de site in Aartselaar aan de voorwaarden gesteld in artikel 4.4.23 VCRO, namelijk het serrecomplex bestaat (...), het is niet verkrot (...), het is hoofdzakelijk vergund (voor het serrecomplex werden vergunningen afgeleverd op 09-06-1986) en is niet gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied (de betreffende percelen in de Olieslagerijstraat zijn gesitueerd in agrarisch gebied en kennen geen verdere bescherming).
- De site in Boechout is net als de site in Aartselaar gelegen aan een voldoende uitgeruste weg. Een private, verharde toegangsweg leidt naar de Olieslagerijstraat, vanwaar een vlotte toegang naar de Borsbeeksesteenweg mogelijk is. In het aanvraagdossier toonden we aan dat het mobiliteitsplaatje voor de nieuwe functie gunstiger is dan voor de bestaande functie: 'Op dit moment tellen we 120 verhuurbare ruimtes (units). Deze zijn ondertussen ook allen effectief verhuurd. In de vorige aanvraag maakten we een inschatting dat gemiddeld 1 maal per 2 weken, per verhuurbare ruimte, een vervoersbeweging kan verwacht worden. Waardoor we op 60 bewegingen per week kwamen. Dit blijkt een correcte inschatting te zijn. Ter vergelijking met het vroegere landbouwbedrijf telden we 210 bewegingen per week: 12 bewegingen door vrachtwagens per dag en 30 bewegingen met personenwagens. In de realiteit blijkt dus dat de omvorming tot stalling minder verkeersintensief is dan de voormalige plantenkwekerij.

Daarnaast ligt de stalplaats op vrij korte afstand van de Borsbeeksesteenweg, een intergemeentelijke verbindingsweg die vlot naar de hoofdwegen leidt. Op het traject naar de stalplaats zijn slechts enkele woningen gevestigd die een zeer grote verkeersstroom gewoon zijn door de verkeersintensieve functies in de onmiddellijke omgeving van de stalplaats: Boechout Beach en het recreatiegebied met voetbalclub, tennisclub en sauna.'

- De serre in Boechout is meer nog dan de serre in Aartselaar een hoogtechnologisch, duurzaam gebouw. Waar de serre in Aartselaar een vrij lage hoogte heeft, een beperkte spanwijdte en een aarden ondergrond heeft, kent de serre in Boechout specifieke kenmerken anders dan de gebruikelijke serres die maken dat de ruimte bij uitstek geschikt is tot omvorming naar opslagruimte. (eveneens aangetoond in het aanvraagdossier – bijlage 3):
  1. De serre kent een hoogte van 7 meter en een spanwijdte tussen de 'kappen' (= vrije overspanning) van 12,80 meter. Dit betekent dat de serre door de hoogte (veel hoger dan standaard) en door de brede spanwijdte kan rekenen op een manoeuvreerruimte die royaal te noemen is in functie van opslag van voertuigen.
  2. De gehele serre is gebetonneerd met gelaagd beton van 15 cm dik. Dit betekent dat de gehele ruimte overrijdbaar is voor allerlei (zware) voertuigen (bv mobilhomes).



3. De gehele serre is ingericht voor het geven van water in een eb/vloedsysteem, door middel van afwaterende betonvlakken die samenkomen in een centrale greppel en afwateren naar een opvangbekken. Dit betekent dat de ondergrond bijzonder geschikt is voor de opslag van allerlei materiaal. Bij het eventuele lekken van voertuigen zorgt de ondoordringbare betonlaag voor een veilige opvang.
4. De serre kan bovendien rekenen op een systeem van schermdoeken, zodat de gehele ruimte op natuurlijke wijze, in normale omstandigheden, vorstvrij kan gehouden worden. Door het systeem van geautomatiseerde verluchting kan een zeer lage luchtvochtigheid bekomen worden, waardoor condensvorming vermeden wordt.
5. De serre is tot slot volledig voorzien van verlichting.

We kunnen dan ook stellen dat de serres in Boechout meer dan bouwfysisch geschikt zijn voor de stallingsfunctie. De foto's in het aanvraagdossier (...), tonen duidelijk de bouwfysische geschiktheid aan. Daarenboven kan ook op basis van de kostprijs van deze serre (640.000 euro in 1986! – zie bijlage) aangetoond worden dat het hier wel degelijk een duurzaam gebouw betreft vanuit het oogpunt kostprijs. Tot slot blijkt ook uit het schrijven van de kampeerclub Pasar (zie tevens aanvraagdossier – ...) dat de stalplaats in de Olieslagerijstraat kan gelden als voorbeeldlocatie. We sommen enkele pluspunten op. Ter info: deze 'luze' kan juist worden aangeboden daar de serre zich zo goed leende tot omvorming (weinig aanpassingswerken hoefden te worden uitgevoerd).

- Vloer volledig in beton met afwateringsgoten
  - Mogelijkheid om de caravan of camper te reinigen met gerecupereerd hemelwater.
  - Vernieuwde verlichting, elektriciteit per stalplaats
  - Individuele code met geautomatiseerde poort – strikt geregelde toegang tussen 7.00 en 22.00
  - Sanitair
  - Klimaatcontrole: ook tijdens de heetste dagen is het hier aangenaam.
  - Pompvoorziening + controle bandenspanning
  - ...
- In de motivering van het dossier te Aartselaar wordt de idee dat serres niet als gebouw kunnen beschouwd worden, zoals de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar stelt niet bijgetreden. In het dossier te Boechout beroept de deputatie zich wel op dit idee. Ook voor de serres te Boechout geldt echter dezelfde argumentatie (naast de bouwfysische geschiktheid): 'Gelet op het feit dat het hier om een glastuinbedrijf gaat, is een serrecomplex juist de karakteristieke en vereiste constructie om de activiteiten uit te voeren. We kunnen dus stellen dat het hier gaat om een hoofdzakelijk vergunde constructie. Anderzijds vermeldt art. 4.1.1., 3° de definitie voor constructie. Hier wordt gesteld dat een constructie een gebouw, een bouwwerk, een vaste inrichting, een verharding, een publiciteitsinrichting of uithangbord is, al dan niet bestaande uit duurzame materialen, in de grond ingebouwd, aan de grond bevestigd of op de grond steunend omwille van de stabiliteit, en bestemd om ter plaatse te blijven staan of liggen, ook al kan het goed uit elkaar genomen worden, verplaatst worden, of is het goed volledig ondergronds. De voorliggende constructie voldoet aan de beschrijving gesteld in art. 4.1.1., 3° VCRO. Verder wordt opgemerkt dat in de VCRO in afdeling 2 van hoofdstuk IV 'afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften' er duidelijk wordt gesproken over zonevreemde constructies. Het van toepassing zijnde art. 4.4.23 dient dan ook in kader

van art. 4.4.10 VCRO te worden gezien. Er kan dus geconcludeerd worden dat het wel degelijk gaat om een gebouw(constructie) bij een gebouwengroep.' Ook de serres in Boechout behoren tot een gebouwengroep: in de onmiddellijke omgeving bevinden zich tal van andere serres en woningen. Daarnaast zijn er de verschillende gebouwen van het recreatiegebied in de onmiddellijke omgeving (tenniscentrum, voetbalkantine en kleedkamers, saunacomplex en de gebouwen van de zomerbar 'Boechout Beach').

- Landbouw en Visserij geeft zowel in het dossier te Aartselaar als het dossier te Boechout negatief advies, waarbij een gelijkaardige argumentatie wordt gehanteerd:

...

In het dossier te Aartselaar wordt het advies niet gevolgd, in het dossier te Boechout volgt de deputatie dit advies wel. Gelet op bovenstaande argumentatie is er geen reden om beide dossiers anders te hanteren wat betreft dit punt.

- Het Arrest van 4 juni 2013 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevestigt de redenering die de deputatie maakte in het dossier van de Koekoeksstraat te Aartselaar.

We zien dan ook geen reden waarom deze wetgeving ook niet op het dossier van de Olieslagerijstraat van toepassing zou zijn.

- Aanvullend kunnen we nog meegeven dat op de hoorzitting de stedenbouwkundig ambtenaar mondeling wel aangaf dat het stallen van mobilhomes en caravans in landbouwgebied volgens de toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 28-11-2003 wel mogelijk is (mondeling beroept de stedenbouwkundig ambtenaar zich alleen op het principe van de goede ruimtelijke ordening die hier niet zou gerealiseerd worden).

Dit wordt echter niet weerhouden in de schriftelijke argumentatie die we later aangetekend ontvingen. We ontvingen dus van de deputatie (of zijn stedenbouwkundig ambtenaar) tegenstrijdige signalen wat betreft de toepassing van de wetgeving.

- Tot slot neemt de deputatie de uitgebreide argumentatie die zowel in de aanvraag als in de bijkomende motiveringsnota voor het beroep werden neergeschreven, niet mee in haar beschouwing. De beslissing van de deputatie is zeer kort en eng gemotiveerd.

..."

2.

De verwerende partij antwoordt:

"...

2.

Verwerende partij ontkent niet dat zij een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning heeft verleend voor een regularisatie van een functiewijziging van tuinbouwserres naar stalplaats van caravans/mobilhomes, op een terrein, gelegen Koekoekstraat 55 te Aartselaar,

....

Wel verzet de verwerende partij zich tegen de argumentatie van verzoekende partij dat deze aanvraag een met zijn aanvraag soortgelijke situatie betreft.

Het betreft geenszins in rechte en in feite gelijke gevallen. Zo hebben beide aanvragen enerzijds een verschillende plaatselijke ordening (ligging) en anderzijds een verschillende vergunningshistoriek.

3.

*Het perceel van de aanvraag in de Koekoekstraat te Aartselaar is gelegen in de afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen. Deze afbakening geeft in wezen aan tot waar men in de toekomst een toename van de stedelijkheid wenst, gelet op de aanwezige karakteristieke elementen zoals dens woongebied, bedrijvigheid, open ruimtes. De nabije aanwezigheid van het wonen (op ca. 120m), de ondernemingen en het ontginningsgebied (op ca. 300m), dat door zijn karakteristieke reliëf een grote barrière vormt, alsook de loop van de Wullebeek en de vastgestelde retentiezone (op ca. 50m), maken dat het perceel is gelegen in een geïsoleerde agrarische gebied dat nog weinig potentie heeft voor rendabele agrarische activiteiten.*

*Het kwestieuze perceel van de voorliggende aanvraag in de Olieslagerijstraat te Boechout daarentegen is volledig omgeven door agrarisch gebied. In de onmiddellijke omgeving bevinden zich weilanden en een zeer beperkte dagrecreatie aan de rechterzijde. In de straat komen verder enkele (zonevreemde) eengezinswoningen voor. In de ruimere omgeving bevinden zich nog enkele serrecomplexen.*

*In tegenstelling tot de aanvraag in de Koekoekstraat te Aartselaar, is de kwestieuze aanvraag niet gelegen in een geïsoleerd agrarisch gebied, noch binnen een afbakening van een grootstedelijk gebied. Het agrarisch gebied waarbinnen deze aanvraag gelegen is, heeft volgens verwerende partij nog wel potentie voor rendabele agrarische activiteiten.*

*Om hiervan een grafisch beeld te schetsen verwijst verwerende partij naar uittreksels uit de kadasterplannen met het gewestplan als ondergrond van de respectievelijke aanvragen. (...)*

*Ook uit de luchtfoto blijkt duidelijk dat beide aanvragen een verschillende plaatselijke ordening kennen (open agrarische bestemming <-> geïsoleerde agrarische bestemming).*

...

4.

*Ook wat betreft de vergunningshistoriek zijn beide aanvragen niet gelijkaardig. Het is frappant te moeten vaststellen dat verzoekende partij hieromtrent het stilzwijgen bewaard.*

*Op 28 januari 2013 werd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boechout een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de functiewijziging van hangar naar opslagruimte. (...) Deze vergunning werd verleend onder twee voorwaarden, waarvan één voorwaarde zeer belangrijk is voor voorliggend dossier, meer in het bijzonder de voorwaarde dat “de voorwaarden vermeld in het advies van de gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar 8.00/11004/164174.5 dd. 16.01.2013 strikt na te leven.”*

*Het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar d.d. 16 januari 2013 stelt het volgende: “(...) de functiewijziging van hangar naar opslagruimte worden gunstig geadviseerd op voorwaarde dat de bestaande serres worden gesloopt en dat het terrein na sloping vrijgemaakt dient te worden van inert afbraakmateriaal. Het terrein dient in zijn oorspronkelijke staat hersteld te worden.” (...)*

*Daarnaast moet nog een andere beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boechout onder de aandacht gebracht worden. Meer in het bijzonder de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boechout van 4 februari 2013 waarbij een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor een functiewijziging van een deel van de serre naar opslagruimte. (...)*

*Als weigeringsmotief wordt verwezen naar de stedenbouwkundige vergunning verleend door het schepencollege op 20 december 2012 voor het slopen van een deel van de bestaande serres (3800m<sup>2</sup>) en de stedenbouwkundige vergunning verleend door het schepencollege op 28 januari 2013 voor de functiewijzing van hangar naar opslagruimte op voorwaarde dat de bestaande serres worden gesloopt en dat het terrein na sloping vrijgemaakt dient te worden van inert afbraakmateriaal, het terrein dient in zijn oorspronkelijke staat hersteld te worden. Noch de voorwaardelijke vergunningsbeslissing van 28 januari 2013, noch het advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar van 16 januari 2013, noch de weigeringsbeslissing van 4 februari 2013 werden door verzoekende partij aangevochten. De voorwaarde uit de vergunningsbeslissing van 28 januari 2013 is duidelijk en niet voor interpretatie vatbaar: de bestaande serres moeten worden gesloopt!*

*Gezien serrecomplexen vaak noodzakelijkerwijs (vanuit rendabiliteit) enorm grootschalig zijn, dient derhalve omzichtig omgegaan te worden met dergelijk grote constructies te bestendigen voor allerlei andere functies, dan deze voor het agrarische gebied. De plaatselijke ordening is bijgevolg doorslaggevend bij de beoordeling.*

5.

*Conclusie: het dossier Koekoekstraat 55 te Aartselaar en voorliggend dossier betreffen geen in rechte en in feite gelijke gevallen. Er bestaat een objectieve en redelijke verantwoording waarom beide dossiers niet gelijk kunnen worden behandeld, meer bepaald een verschillende plaatselijke ordening en een verschillende vergunningshistoriek. Het gelijkheidsbeginsel werd niet geschonden.*

*...*

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij opnieuw dat ook haar aanvraag valt onder het 'besluit zonevreemde functiewijzigingen'.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

In het eerste onderdeel van haar enig middel stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij, in strijd met het gelijkheidsbeginsel, beslist dat het 'besluit zonevreemde functiewijzigingen' niet van toepassing is op serreconstructies.

De verzoekende partij verwijst naar een door de verwerende partij op 16 juni 2011 verleende vergunning voor een, volgens de verzoekende partij, juridisch identieke situatie, namelijk een functiewijziging van tuinbouwserres naar stalplaats van caravans/mobilhomes voor een in agrarisch gebied gelegen serre, weliswaar in een andere gemeente in de provincie Antwerpen.

2.

Er is een schending van het gelijkheidsbeginsel wanneer eenzelfde overheid in rechte en in feite gelijke situaties, zonder objectieve en redelijke verantwoording, ongelijk behandelt.

De verzoekende partij, die een schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert, moet dat met concrete en precieze gegevens aantonen.

De Raad oordeelt dat de situaties, waar de verzoekende partij naar verwijst (omvorming van in agrarisch gebied gelegen serre naar opslagplaats voor caravans en mobilhomes), los van de plaatselijke ligging, feitelijk en juridisch identiek zijn.

3.

Er is geen schending van het gelijkheidsbeginsel bij onwettigheid, of, met andere woorden, men kan geen schending van het gelijkheidsbeginsel inroepen om een onwettige vergunning te verkrijgen.

De Raad moet dan ook onderzoeken of de verwerende partij in de bestreden beslissing al dan niet terecht stelt dat het 'besluit zonevreemde functiewijzigingen' niet van toepassing is op serres.

3.1

Voor een zonevreemde functiewijziging gelden de als volgt in artikel 4.4.23 VCRO vermelde voorwaarden:

*“Art. 4.4.23. Het vergunningverlenend 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.”*

Een vergunningverlenende overheid, die op basis van deze bepaling beslist over de aanvraag van een vergunning, moet onder meer onderzoeken of het gebouw, of het gebouwcomplex, dat het voorwerp is van de aanvraag, op het ogenblik van de vergunningsaanvraag al dan niet bestaat, al dan niet verkrot is, al dan niet hoofdzakelijk vergund is naar constructie en functie op het ogenblik van de aanvraag en/of al dan niet gelegen is in een bestemmingsgebied dat uitgesloten wordt van het toepassingsgebied van artikel 4.4.23 VCRO.

Verder moet de vergunningverlenende overheid onderzoeken of de functiewijziging vermeld is op een door de Vlaamse regering vast te stellen lijst.

Nog los dus van de vraag of de serre, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, al dan niet bestaat, al dan niet verkrot is, al dan niet hoofdzakelijk vergund is naar constructie en functie op het ogenblik van de aanvraag en/of al dan niet gelegen is in een bestemmingsgebied dat uitgesloten wordt van het toepassingsgebied van artikel 4.4.23 VCRO, moet de vergunningverlenende overheid dus eveneens onderzoeken of de aanvraag voldoet aan het 'besluit zonevreemde functiewijzigingen'.

### 3.2

Het 'besluit zonevreemde functiewijzigingen' bepaalt:

*“ART. 8. Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie "landbouw" in de ruime zin, 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 allerlei materialen of materieel. “*

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing louter en alleen dat het 'besluit zonevreemde functiewijzigingen' niet van toepassing is op serres, omdat een serre voor landbouw geen gebouw is, maar alleen een teelttechnische constructie in functie van tuinbouwdoeleinden.

Omdat het begrip “gebouw” in de VCRO niet gedefinieerd is, moet het in een ruime, spraakgebruikelijke, betekenis begrepen worden.

Van Dale's Groot woordenboek der Nederlandse Taal definieert “gebouw” als “*hetgeen gebouwd is, bouwwerk van tamelijke en aanzienlijke grootte en in het algemeen vervaardigd van duurzaam materiaal, dienende tot woning, samenkomst of andere maatschappelijke verrichtingen, tot berging (een pakhuis, arsenaal), als monument of anderszins*”.

De serre, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, is een bouwwerk, bestaande uit een aluminium constructie met glaspanelen en een fundering, en zal dienen voor de berging/opslag van caravans en mobilhomes.

Een aluminium constructie met glaspanelen kan beschouwd worden als duurzaam materiaal. Dat de verwerende partij in de bestreden beslissing stelt dat een serre een constructie is met een beperkte levensduur, doet daar geen afbreuk aan.

De Raad oordeelt dan ook dat een serre een gebouw is en dus wel degelijk onder het toepassingsgebied valt van het 'besluit zonevreemde functiewijzigingen'.

### 3.3

Los van het onderzoek naar het al dan niet voldaan zijn aan de generieke voorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO (dat de verwerende partij niet voert) oordeelt de Raad dat de verwerende partij onterecht beslist dat het 'besluit zonevreemde functiewijzigingen' niet van toepassing is op serres. Dit volstaat om het enig middel gegrond te verklaren.

## BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 25 september 2014, waarbij aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het regulariseren van een functiewijziging van serres naar opslagruimte op een perceel gelegen te Boechout, Olieslagerijstraat 7 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummer 306M2.
2. De Raad beveelt de verwerende partij binnen een vervaltermijn van 4 maanden vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van de verzoekende partij.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 20 december 2016 door de tweede kamer.

De toegevoegd griffier,

De dienstdoende voorzitter van de tweede kamer,

Michelle DAELEMANS

Eddy STORMS