

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 23 oktober 2018 met nummer RvVb-A-1819-0224
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0008-A

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de gemeente STEKENE vertegenwoordigd door advocaten Wim DE CUYPER en Erika RENTMEESTERS, met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN
Tussenkomenende partij	de bvba HET PAVILJOENTJE vertegenwoordigd door advocaat Filip LIEBAUT, met woonplaatskeuze op het kantoor te 9160 Lokeren, Durmelaan 4W1

I. BESTREDEN BESLISSING

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 1 september 2016 de vernietiging van de beslissing van verwerende partij van 30 juni 2016.

Verwerende partij heeft het administratief beroep van tussenkomenende partij tegen de weigeringsbeslissing van verzoekende partij van 29 februari 2016 ingewilligd.

Verwerende partij heeft aan tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden verleend voor het bouwen van een tuinbouwserra met bijhorend personeelsgebouw en regularisatie van terreinwerken op de percelen gelegen te 9190 Stekene, Zeshoekstraat 70, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummers 1391C en 1401.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.
Tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 4 november 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat tussenkomenende partij met een beschikking van 15 februari 2017 toe in de debatten.

2.
Verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. Tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. Verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

3.
De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 20 februari 2018.

Verzoekende partij, verwerende partij en tussenkomende partij verschijnen schriftelijk.

4.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast. De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

1.

Tussenkomende partij dient op 27 oktober 2015 bij verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het bouwen van een tuinbouwserre met bijhorend personeelsgebouw en van een reeds uitgevoerde betonnen toegangsweg (regularisatie) naar een vergunde tuinbouwloods, het herstellen van het oorspronkelijk terreinprofiel met een afwerking in waterdoorlatende verharding, het verplaatsen van een uitgevoerde afsluiting tot op 5m van de waterloop, het verwijderen van groene doeken aan de afsluiting, het plaatsen van hemelwaterbekkens voor opvang en herbruik hemelwater en het plaatsen van een infiltratie- en bufferbekken”*.

De aanvraag kent een historiek. Op 2 oktober 2012 wordt een proces-verbaal opgesteld en een stakingsbevel opgelegd voor het uitvoeren van grondwerken en het oprichten van een loods zonder vergunning. Op 25 maart 2013 wordt een stedenbouwkundige vergunning verleend voor onder meer het regulariseren van deze tuinbouwloods en het aanleggen van een oprit in grind, een betonverharding en een afsluiting. Op 12 februari 2014 wordt opnieuw een stakingsbevel opgelegd voor het strijdig gebruik van de niet-conform de bouwplannen aangelegde weg en nieuwe graafwerken voor de aanleg van een nieuwe weg, dat op 26 februari 2014 wordt bekrachtigd door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur. Op 19 maart 2014 wordt een proces-verbaal opgesteld voor het plaatsen van groene doeken aan de omheining. Op 6 juli 2015 wordt een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van de betonnen toegangsweg naar de tuinbouwloods, het herstel van het oorspronkelijk terreinprofiel met afwerking in waterdoorlatende grasdals, het verplaatsen van de uitgevoerde afsluiting tot op 5 m van de waterloop en het verwijderen van de groene doeken.

2.

De percelen liggen volgens het gewestplan ‘St. Niklaas-Lokeren’, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 november 1978, in woongebied met landelijk karakter en (vanaf 50 m) in agrarisch gebied, waarin de aangevraagde werken zich situeren.

Het kadastraal perceel nummer 1401 grenst achteraan aan de onbevaarbare waterloop 8.091 ‘Hamerse Vaart’.

3.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 30 november 2015 tot en met 29 december 2015, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling, adviseert op 14 december 2015 voorwaardelijk gunstig:

“ ...

De aanvrager heeft het restaurant-feestzaal 'De Orchidee' gelegen langsheen de Gentse Steenweg in Lokeren van zijn ouders overgenomen.

De feestzaalruimtes werden door de uitbater aangekleed met planten en tuinornamenten. Uit deze "aankledingsactiviteit" groeide een nieuwe onderneming, nl. "het Paviljoentje" met tuinontwerp en tuinaanleg, verhuur en verkoop van planten en ornamenten. Het "Paviljoentje" ligt naast 'De Orchidee'. Voor de opslag en tijdelijke stockering van materiaal van de hiervoor vermelde activiteiten beschikt de aanvrager over een loods bij zijn schoonouders.

De aanvrager wenst nu de planten die hij momenteel bij derden koopt in functie van verhuur, aankleding van de feestzalen en verkoop zelf te stekken en op te kweken. Er is nu reeds op de plaats van de aanvraag een loods voorzien voor de tijdelijke stalling van olijfbomen, laurier, buxus enz..

Het perceel op de plaats van de aanvraag is L-vormig en is omgeven door een waterloop die steeds toegankelijk moet zijn voor ruimingswerkzaamheden.

De aanvrager wenst een "cabrio-serre" op te richten bij de loods voor het zelf vermeerderen, opkweken en overwinteren van de planten. De serreconstructie wordt voorzien van een open dak om in alle weersomstandigheden het serreklimaat te kunnen regelen.

Gelet op bovenstaande activiteiten is duidelijk dat het geen alledaags tuinbouwbedrijfsconcept betreft.

Gelet op het feit dat het telen in verschillende vormen en ook de plantenverhuuractiviteit (van de eigen gekweekte planten) vrij arbeidsintensief zal zijn voorziet de aanvrager in een apart gebouw voor de werknemers. Echter het gebouw is niettemin vrij ruim (6,2m x 15,18m) en oogt vrij residentieel. Het gebouw kan vrij eenvoudig in gebruik genomen als permanente bewoning en dit is niet wenselijk/aanvaardbaar. Een functioneler bedrijfsgebouw (beperkte bouwoppervlakte en een soberdere uitstraling (geen ramen tot op de grond) zal minder snel leiden tot een mogelijke zonevreemde functiewijziging.

Gelet op de bestaande ruimtelijke situatie kan uit landbouwkundig oogpunt met voorliggend project worden ingestemd met de cabrio-serre. Indien het gebouw voor de werknemers kleiner en soberder is, is deze ook aanvaardbaar.

Gelet echter op de andere activiteiten van de aanvrager kunnen deze constructies niet worden aangewend in functie van horeca-activiteiten, permanente bewoning, of opslag van diverse materialen. Deze site dient steeds een teeltactiviteit te behouden.

...

De hulpverleningszone Waasland adviseert op 3 januari 2016 ongunstig.

...

Voorlopig kan hier geen gunstig advies worden verleend, er zal eerst bij de afwijkingscommissie de aanvraag moeten gebeuren tot het verlenen van de in het verslag aangehaalde afwijkingen. Indien deze afwijkingen worden toegestaan door de afwijkingscommissie kan een gunstig advies worden gegeven, mits voldaan is aan de opmerkingen in het verslag door de brandweer.

Voor volgende artikels in dit verslag dient een afwijking te worden gevraagd:

- Branddetectie met handbediende melders*
- Centrale controle- en bedieningspost*
- Minimale tussenafstand tussen tegenoverstaande gebouwen in functie van de straling*
- Spiegelsymmetrie ten opzichte van de perceelsgrens*
- Brandgedrag daken*

...

De gemeentelijke milieuambtenaar adviseert op 7 januari 2016 voorwaardelijk gunstig:

“ ...

Voorwaarden:

1. De overloop van de infiltratievoorziening naar de straatriolering wordt met een vertraagde afvoer van 6l/s geloosd;
2. In de 5 meterstrook naast waterloop nr. 8091 mogen geen verhardingen noch grasdals worden aangelegd, om te vermijden dat deze bij onderhoudswerken beschadigd of besmeurd zouden geraken.

...”

De polder Sinaai-Daknam adviseert op 18 januari 2016 voorwaardelijk gunstig:

“ ...

Overwegende dat uit de bijgevoegde foto's en een plaatsbezoek is gebleken dat de huidige, niet-vergunde afsluiting te dicht bij de waterloop 8.091 staat waardoor het onderhoud (door het polderbestuur) niet goed kan worden uitgevoerd;

...

Overwegende dat de aangevraagde/voorgestelde regularisaties noodzakelijk zijn voor de goede waterhuishouding van de belendende percelen;

...

Voor het garanderen van een goede waterhuishouding en het onderhoud van de waterloop 8.091 is het bouwen van 2 regenwaterbekkens (totaal extra volume: 150m³) en het verplaatsen van de afsluiting noodzakelijk.

...”

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 22 februari 2016 ongunstig:

“ ...

Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften ... en aan de goede ruimtelijke ordening

Voorliggende aanvraag is principieel in overeenstemming met de bepalingen van het hoger genoemd gewestplan.

De bouwheer is reeds gestart met het uitvoeren van een betonnen toegangsweg naar de tuinbouwloods, plaatsen van paal en draadafsluiting voorzien van een groene doek, afgraven van teelaarde tot aanleg zone waterdoorlatende verharding, dit zonder geldige stedenbouwkundige vergunning en wenst zich met deze regularisatieaanvraag wettelijk in orde te stellen.

De aanvraag houdt ook het herstellen van het oorspronkelijk terreinprofiel met afwerking in waterdoorlatende grasdals, het verplaatsen uitgevoerde afsluiting tot op 5m van de waterloop en het verwijderen van de groene doeken aan afsluiting in. Er worden nog twee waterbekkens van 90.000 liter en 60.000 liter geplaatst voor het bewateren van de kweekplanten, een ondergrondse hemelwatertank 20.000 liter voor bevoeiing plantenkweek, open infiltratie en bufferbekken 22.400 liter, en nog uit te voeren waterdoorlatende bestrating.

De bouwheer baat momenteel een tuinbouwcenter 'Het Paviljoentje' in Lokeren uit, waar o.a. planten worden verkocht en verhuurd, doch heeft nood aan meer oppervlakte tot kweken van eigen planten en een vorstvrije ruimte voor de invoer van exotische planten.

...

Het college van burgemeester en schepenen heeft in zitting van 24 maart 2013 beslist de stedenbouwkundige vergunning ... voor het bouwen van een tuinbouwloods onder voorwaarden te verlenen, namelijk:

*de volledige aanleg van het terrein kan enkel in functie voorzien worden van tuinbouwactiviteiten en dit voor het kweken/telen van eigen planten.

*de oprichting van de loods kan enkel aanvaard worden i.f.v. de eigen kweek of opgroei van planten. Het aankopen en (direct) verkopen/verhuren van planten betreft een handelsactiviteit en is geen tuinbouwactiviteit.

*in de bouwvrije strook van 5m langsheen de waterloop 8.091 mogen geen hoogstammige bomen, struiken, afsluitingen of waterbekken worden geplaatst/aangelegd.

**de hoogstammige bomen moeten op een afstand van minimum 2 m van de perceelgrens aangeplant worden.*

**een buffer met breedte van minimum 3 m moet worden aangelegd en moet bestaan uit een combinatie van streekeigen struiken en hoogstammige bomen zodat een voldoende afscherming ontstaat.*

...

Een gedeelte van de toegangsweg en de weg naar de loods die volgens de stedenbouwkundige vergunning in waterdoorlatend materiaal moest worden aangelegd, bestaat nog steeds uit een betonnen toegangsweg met een breedte van 4,30m.

...

De bestaande loods op het terrein voorziet erin tot tijdelijke stalling van olijfbomen, laurieren, buxus enz... De bouwheer wenst een tweede tuinbouwserra te bouwen ... en een personeelsgebouw ...

De serreconstructie wordt voorzien van een open dak om in alle weersomstandigheden het serreklimaat te kunnen regelen en is bedoeld voor het zelf vermeerderen, opkweken en overwinteren van de planten. ... De tuinbouwserra betreft geen publiek toegankelijk gebouw.

Het personeelsgebouw betreft een afzonderlijk houten gebouw voorzien van administratie-EHBO, kleedruimtes, douches, sanitair, zowel voor dames en heren, refter met kitchenette. Uit het bandweerverslag blijkt dat de personeelsbezetting enkel bestaat uit 2 personeelsleden in dag regime. Het personeelsgebouw in landelijke woonstijl (houten planchetten, rode dakpannen, buitenschrijnwerk hout, zinken goten en afvoerbuizen) is echter vrij groot en oogt residentieel. Het ontwerp geeft aanleiding tot woonst en permanent verblijf, mede door de grote raampartijen tot op de grond en dit is vanuit stedenbouwkundig oogpunt niet aanvaardbaar. Een functioneler personeelsgebouw met een sobere en eenvoudiger uitstraling met een beperktere bouwoppervlakte kan in overweging genomen worden.

De reeds aangelegde betonnen verharding in het agrarisch gebied met een breedte van 4,30m en de niet-waterdoorlatende verharding met een breedte van 3,80m in het 50m woongebied met landelijk karakter is noodzakelijk voor de toegankelijkheid voor de bestaande loods, de nieuw te bouwen tuinbouwserra en personeelsgebouw. De toegangsweg aangelegd in gepolierde beton is noodzakelijk om met kleine heftoestellen paletten met opgekweekte potplanten in de vrachtwagen te laden. Dit is enkel mogelijk op een voldoende gladde ondergrond en niet geschikt voor een waterdoorlatende verharding. Er wordt in functie van deze nieuwe gebouwen eveneens bijkomende waterdoorlatende verharding voorzien.

...

Er wordt op de bouwplannen geen omschrijving/aanduiding gegeven qua parkeergebruik voor eigen personeel. Er is ook geen fietsenstalling (open of overdekt) voorzien. In de nabije omgeving zijn geen openbare parkeerplaatsen in de Zeshoekstraat.

...

Het ingediende dossier voldoet niet aan alle voorwaarden inzake brandvoorkoming en er dient voor volgende artikels in dit verslag afwijking te worden gevraagd:

- branddetectie met handbediende melders*
- centrale controle - en bedieningspost*
- minimale tussenafstand tussen tegenoverstaande gebouwen in functie van de stalling*
- spiegelsymmetrie ten opzichte van de perceelsgrens*
- brandgedrag daken*

Ik sluit me aan bij het ongunstig advies van de Brandweerzone Waasland waarin gesteld wordt dat de aanvraag eerst bij de afwijkingscommissie moet gebeuren tot het verlenen van de in het verslag aangehaalde afwijkingen.

Ik sluit me niet aan bij het voorwaardelijk gunstig advies van de milieuambtenaar, de polder Sinaai-Daknam, Departement Landbouw & Visserij, gezien de aanvraag niet vatbaar is voor stedenbouwkundige vergunning. De voorwaarde van Departement Landbouw & Visserij, namelijk een functioneler personeelsgebouw met een sobere en eenvoudiger uitstraling met

een beperktere bouwoppervlakte, is te zwaar om aan een vergunning te koppelen. Hiervoor is een nieuwe aanvraag vereist.

Artikel 4.3.3. van de VCRO stelt dat indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, de vergunning wordt geweigerd.

...

Verzoekende partij weigert op 29 februari 2016 een stedenbouwkundige vergunning, waarbij zij zich aansluit bij het verslag van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

4.

Tegen deze beslissing tekent tussenkomende partij op 26 maart 2016 administratief beroep aan bij verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar verslag van 3 mei 2016 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“ ...

2.3 De juridische aspecten

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan ...

Door de brandweer werd op 3 januari 2016 een ongunstig advies uitgebracht. De serre voldoet niet aan bijlage 6 – industriële gebouwen. Hiervoor moet een afwijking aangevraagd worden bij de Afwijkingscommissie FOD Binnenlandse Zaken.

Het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarde dat de Afwijkingscommissie van de FOD Binnenlandse Zaken de benodigde afwijking verleent, is niet in overeenstemming met de VCRO.

Artikel 4.2.19. §1 VCRO bepaalt dat de voorwaarden die de overheid aan een vergunning verbindt, voldoende precies en redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen moeten zijn. Bovendien moeten zij kunnen verwezenlijkt worden door enig toedoen van de aanvrager en kunnen zij de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling van de overheid.

Het al dan niet verlenen van de noodzakelijke afwijking komt toe aan de beoordelingsbevoegdheid van de commissie. De aanvrager is op dat punt dus afhankelijk van een beslissing van een derde en kan de voorwaarde dus niet louter op eigen toedoen in vervulling laten gaan. Dergelijke voorwaarde is dan ook in strijd met het VCRO.

Het ongunstig advies van de brandweer vormt derhalve een legaliteitsbelemmering.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op bovenvermelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het afleveren van een vergunning, zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet meer relevant.

...”

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

“ ...

2.3 De juridische aspecten

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan ...

Door de brandweer werd op 3 januari 2016 een ongunstig advies uitgebracht. De serre voldoet niet aan bijlage 6 – industriële gebouwen. Hiervoor moet een afwijking aangevraagd worden bij de Afwijkingscommissie FOD Binnenlandse Zaken. Er kan een stedenbouwkundige vergunning worden verleend onder voorwaarde dat de Afwijkingscommissie van de FOD Binnenlandse Zaken de benodigde afwijking verleent.

Ten opzichte van de waterloop dient een 5m brede bouwvrije strook te worden gerespecteerd.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Voorliggend voorstel voorziet in een verdere kwalitatieve invulling van een reeds aangesneden en geordend terrein. Een dergelijke verdere invulling brengt de goede plaatselijke aanleg van deze omgeving niet in het gedrang. Er worden voldoende brede zijstroken voorzien, en de serre bevindt zich achter andere bebouwing, zodat ze enigszins aan het zicht onttrokken wordt.

Appellant is er met voorliggend ontwerp in geslaagd het beoogde bouwprogramma op kwalitatieve wijze ingepast te krijgen op onderhavig terrein, zonder de draagkracht ervan, noch van de omgeving, in het gedrang te brengen.

2.5 Conclusie

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

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend onder de voorwaarde dat ten opzichte van de waterloop een vijf meter brede bouwvrije strook dient te worden gerespecteerd en onder de voorwaarde dat de werken pas kunnen aangevat worden wanneer een afwijking inzake brandveiligheid bekomen is van de Afwijkingscommissie FOD Binnenlandse Zaken.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel-eerste onderdeel en tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert in het eerste middel onder meer de schending aan van de artikelen 4.3.3 en 4.7.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), van artikel 2 van de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke

aansprakelijkheid in dergelijke gevallen, van artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel. Zij licht het eerste middelonderdeel toe als volgt:

“ ...

De bestreden beslissing dient vernietigd te worden omdat de aanvraag niet voldoet aan de brandpreventienormen en geen of minstens onvoldoende rekening gehouden werd met de adviezen die hieromtrent werden verleend en de ongunstige beslissing die verzoekende partij in eerste aanleg genomen heeft.

...

Ar. 2 §1 van de Wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen bepaalt dat bij koninklijk besluit basispreventienormen vastgelegd zullen worden waaraan constructies moeten voldoen ...

Aan deze wetsbepaling werd uitvoering gegeven door het KB van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen. ...

Beide wetgevingen leggen dan ook bindende normen op waaraan nieuw op te richten gebouwen moeten voldoen. Uit het feit dat zij gelden voor ‘op te richten’ gebouwen volgt logischerwijze dat uit de plannen van het bouwaanvraagdossier moet blijken dat aan deze normen is voldaan.

Is echter niet aan deze basispreventienormen voldaan, dan kan in bepaalde gevallen een afwijking bekomen worden. ...

Het Koninklijk Besluit van 18 september 2008 bepaalt de procedure en de voorwaarden volgens welke de afwijking op de basispreventienormen kan worden toegestaan door de Afwijkingscommissie ...

Er kan geen enkele betwisting over bestaan dat het project zoals het ... werd ingediend, niet voldeed aan de bindende normen inzake brandpreventie, en dat dit op het ogenblik dat de bestreden beslissing genomen werd, nog steeds niet het geval was. Uit het advies dat door de brandweer uitgebracht werd, blijkt dat de nieuw te bouwen loods moet voldoen aan de eisen die gesteld worden in bijlage 6 ‘industriële gebouwen’ bij het KB van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen, en dat dit niet het geval is. Voor die tekortkomingen die in aanmerking zouden kunnen komen van een afwijking is een gunstige beslissing van de Afwijkingscommissie vereist, maar deze is niet voorhanden. Bijgevolg kon de brandweer niet anders dan een ongunstig advies te geven: zonder toelating tot afwijking van de Afwijkingscommissie, voldoet de nieuw op te richten constructie immers niet aan de brandpreventienormen.

Door de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar, daarin gevolgd door verzoekende partij, en door de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar werd het zeer duidelijke standpunt ingenomen dat de stedenbouwkundige vergunning niet afgeleverd kan worden zolang niet vaststaat dat aan de brandpreventienormen kan worden voldaan en/of een afwijking van deze normen door de Afwijkingscommissie is toegestaan.

Hoewel de aanvrager in zijn beroepschrift aangaf dat hij de afwijking zou vragen (waarbij het niet duidelijk is of hij dit ook effectief gedaan heeft), was hieromtrent nog geen beslissing genomen op het ogenblik dat verwerende partij diende te beslissen over het ingestelde beroep. Verwerende partij verleende niettemin toch de vergunning, daarbij stellende dat dit

gebeurde onder de voorwaarde dat de werken maar mogen worden aangevat wanneer de Afwijkingscommissie van de FOD Binnenlandse Zaken de benodigde afwijking verleent.

Dergelijk besluit is manifest onwettig en in strijd met artikel 4.3.3 VCRO ...

Dat de hierboven aangehaalde regels inzake brandpreventie direct werkende normen omvatten, kan bezwaarlijk betwist worden. Deze normen op zich volstaan zonder enige twijfel om toepasbaar te zijn; meer zelfs, de niet-naleving ervan wordt in de Wet van 30 juli 1979 strafbaar gesteld. Nu uit het aanvraagdossier blijkt dat niet aan deze normen is voldaan en dit bevestigd wordt in het ingewonnen advies van de brandweer, had verwerende partij de vergunning moeten weigeren. ...

Minstens moet gesteld worden dat verweerster onzorgvuldig gehandeld heeft door een vergunning te verlenen voor een nieuwe constructie waarvan op het ogenblik dat de beslissing genomen werd niet met zekerheid vaststaat dat aan de brandpreventienormen kan worden voldaan.

Daarenboven had verwerende partij haar besluit op dit punt in ieder geval beter moeten motiveren, zeker in het licht van het ongunstig advies van de brandweer, de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar, verzoekende partij én haar eigen provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar ...

*Elke verantwoording waarom men meent dat men door het opleggen van een (onwettige, zie 2e middel) voorwaarde deze ongunstige adviezen naast zich neer kan leggen, ontbreekt.
..."*

Zij voegt hieraan in haar wederantwoordnota nog het volgende toe:

..."
*Ten onrechte betwisten verwerende en tussenkomende partij dit, stellende dat door het opleggen van de voorwaarde dat de afwijking nog bekomen moet worden (waardoor de vergunning pas uitvoerbaar is als de afwijking is verkregen) rekening is gehouden met de direct werkende normen. Dit standpunt kan geenszins gevolgd worden: het enige dat vaststaat dat is dat de geldende direct werkende normen inzake brandpreventie op het ogenblik dat de bestreden beslissing genomen moest worden, niet nageleefd werden. Nu een gebouw niet mag opgericht worden wanneer het in strijd is met die normen, had verwerende partij de vergunning moeten weigeren; de normen vormen immers een legaliteitsbelemmering. De vaststelling dat weliswaar een afwijking op die normen mogelijk is, speelt daarbij geen rol: verwerende partij kon niet anders dan vaststellen dat die afwijking niet voorhanden was en dat de strijdigheid met de voorschriften bijgevolg nog steeds een feit was. Een weigering drong zich op.
..."*

In een tweede middel voert verzoekende partij de schending aan van de artikelen 4.2.19, §1 en 4.7.23 VCRO, van de artikelen 2 en 3 Motiveringswet en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel. Zij licht het middel toe als volgt:

..."
De bestreden beslissing verleent de vergunning onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de werken pas kunnen aangevat worden wanneer een afwijking inzake brandveiligheid bekomen is van de Afwijkingscommissie FOD Binnenlandse Zaken. Deze voorwaarde is manifest onwettig.

..."
Zoals aangetoond onder het eerste middel dienen de op te richten constructies te voldoen aan de wettelijk bepaalde brandpreventienormen of minstens een afwijking bekomen te hebben van de Afwijkingscommissie. Dit wordt door verwerende partij ook erkend, net zoals het

gegeven dat aan deze bindende eis niet is voldaan. Verwerende partij meent dit probleem echter te kunnen oplossen door aan het afleveren van de stedenbouwkundige vergunning een voorwaarde te verbinden ...

Deze laatste voorwaarde is manifest onwettig want in strijd met artikel 4.2.19 §1 VCRO ...

Blijkens deze bepaling is het niet toegelaten dat de uitvoering van de vergunde handeling afhankelijk is van een bijkomende beoordeling door een overheid, terwijl dit hier zonder enige twijfel wél het geval is: de aanvrager mag de werken (= de uitvoering van de vergunde handeling) pas aanvatten nadat een afwijking inzake brandveiligheid is bekomen van de Afwijkingscommissie FOD Binnenlandse zaken (= een bijkomende beoordeling van de eisen inzake brandveiligheid door een overheidsinstantie).

Bovendien is de verwezenlijking van deze voorwaarde niet in handen van de aanvrager maar van een derde, met name de Afwijkingscommissie. De voorwaarde kan dus niet verwezenlijkt worden door enig toedoen van de aanvrager maar is afhankelijk van de beoordeling door een derde, vreemd aan de vergunningsaanvraag.

*...
Bovendien heeft de Provinciaal Stedenbouwkundig Ambtenaar nadrukkelijk gewezen op dit probleem, dat door haar terecht als een legaliteitsbelemmering wordt genoemd ...*

Uit niets blijkt op welke gronden verwerende partij meent dat dit standpunt niet correct is. Verweerster beperkt zich ertoe de voorwaarde op te leggen maar toont niet aan dat deze voorwaarde – in tegenstelling tot wat haar PSA voorhoudt – in overeenstemming is met de eisen van artikel 4.2.19 VCRO.

Dit maakt een duidelijke schending uit van artikel 4.7.23 VCRO en van de motiveringsplicht en bewijst dat verwerende partij onzorgvuldig en onredelijk gehandeld heeft. Ook om deze ...

Zij voegt hieraan in haar wederantwoordnota nog het volgende toe:

*“ ...
Ten onrechte beweert tussenkomende partij dat het enkel aan hem is om ervoor te zorgen dat de voorwaarde vervuld wordt en er op die manier voor te zorgen dat de vergunning uitvoerbaar wordt. Tussenkomende partij moet weliswaar de vraag tot afwijking stellen, maar het is en blijft enkel en alleen de Afwijkingscommissie FOD Binnenlandse Zaken die hierover een beslissing neemt. Pas zal zij de afwijking toestaan, is de voorwaarde vervuld. Dit betekent onbetwistbaar dat de opgelegde voorwaarde niet uitsluitend door toedoen van de aanvrager verwezenlijkt kan worden.*

Irrelevant is ook de bewering van verwerende en tussenkomende partij dat zich hier geen probleem stelt omdat de Afwijkingscommissie zich niet moet buigen over de vergunning zelf of de uitvoering ervan. Zowel tussenkomende als verwerende partij erkennen uitdrukkelijk dat de vergunning pas uitvoerbaar wordt wanneer de betrokken afwijking is bekomen. Hoe kan men dit anders interpreteren dan dat dit dus een voorwaarde is, waarvan het opleggen noodzakelijk bleek om de vergunning te kunnen afleveren, maar waarvan de verwezenlijking afhankelijk is van de beoordeling door een andere overheid ?!

... ”

2.

Verwerende partij betwist het eerste onderdeel van het eerste middel als volgt:

*“ ...
Het klopt niet dat de deputatie deze adviezen zou hebben genegeerd. De deputatie erkent het ongunstig advies van de brandweer van 3 januari 2016. Echter is de deputatie eveneens van oordeel dat de afwijking van de brandpreventienormen kan worden aangevraagd bij de*

Afwijkingscommissie FOD Binnenlandse zaken voor zover de serre niet voldoet aan bijlage 6 – industriële gebouwen.

De deputatie verleent de vergunning dan ook slechts onder de voorwaarde dat de voormelde Afwijkingscommissie de benodigde afwijking verleent, en dus voor zover de brandpreventienormen niet worden geschonden. Door het opleggen van deze voorwaarde vrijwaart de deputatie conform artikel 4.3.3 VCRO deze direct werkende normen en handelt zij bijgevolg ook zorgvuldig.

Tot slot blijkt uit de bestreden beslissing dat de afgeleverde adviezen (van de brandweer, de PSA ...) allen werden opgenomen in de beslissing zelf en dat de deputatie hiermee dus rekening heeft gehouden.

Uit de beslissing blijkt eveneens om welke redenen de deputatie tot een ander oordeel komt, zodat de motiveringsplicht werd nageleefd.
...”

Verwerende partij betwist het tweede middel als volgt:

“ ...

De deputatie is van oordeel dat de voorwaarde de ‘uitvoering’ van de vergunde handelingen niet afhankelijk maakt van een bijkomende beoordeling door de overheid. Deze voorwaarde heeft daarentegen enkel betrekking op het ‘voorwerp’ van de aanvraag, zijnde handelingen aan een serre waarvoor – mits naleving van de betreffende voorwaarde – de benodigde afwijking is verkregen.

Het is geenszins zo dat de Afwijkingscommissie zich dient te buigen over de uitvoering van de vergunning en hier desgevallend toestemming voor zou moeten verlenen.

De PSA ging aan dit gegeven voorbij in zijn verslag, zodat de deputatie terecht van dit verslag kon afwijken.
...”

3.

Tussenkomende partij betwist het eerste onderdeel van het eerste middel als volgt:

“In de rechtsleer wordt het inzake vertolkte standpunt van de verzoekster als al te verregaand ervaren. De hogergenoemde voldoende precieze voorwaarde dient wel degelijk als wettig te worden aanzien. Zij heeft enkel tot gevolg dat de aangevraagde vergunning niet uitvoerbaar wordt tot zo lang de afwijking niet verkregen wordt maar de verweerster heeft natuurlijk wel een definitief oordeel over de toelaatbaarheid van het vergund project verleend - de bepaling van essentiële delen van de bouwaanvraag werden/worden niet overgelaten aan andere overheden. Het is de verweerster die de finale beslissing over de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening heeft getroffen.

Het is bijgevolg aan de aanvrager van de vergunning, de tussenkomende partij, om ervoor te zorgen dat zij de voorwaarde kan vervullen en er op die manier voor kan zorgen dat de vergunning uitvoerbaar wordt. Indien zij hiervoor de medewerking van de afwijkingscommissie nodig heeft, is het aan de tussenkomende partij om hierover met deze derde tot een akkoord te komen.

Indien de vergunningverlenende overheid de mogelijkheid heeft om de vergunning te weigeren, moet zij ook over de mogelijkheid beschikken om deze vergunning aan voorwaarden te onderwerpen die de uitvoerbaarheid ervan beperken ... Terzake dient daarenboven de aanvrager zelf, de tussenkomende partij, stappen te ondernemen om de

voorwaarde te verwezenlijken, het vervullen van de voorwaarde is niet volledig en enkel van de wil van een derde afhankelijk (Memorie van toelichting, Parl. St. 2008-09, nr. 2011/1, 117, nr. 376).

Slaagt de tussenkomenende partij niet in het verkrijgen van de ... afwijking dan kan de vergunning dus ook niet tot uitvoering komen ('de werken aangevat') en staat dit aldus gelijk aan de situatie waarin zijn aanvraag tot vergunning zou zijn geweigerd.

Kortom de noodzakelijke beoordeling werd in onderhavige zaak niet bij een andere overheid gelegd dan diegene die bevoegd is voor de vergunningsaanvraag.

In se werd ook louter overeenkomstig artikel 4.3.3. VCRO gehandeld waarbij middels aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen werden opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving (cfr. voor tuinbouwserre; serre voldoet niet aan bijlage 6 - industriële gebouwen).

Tussenkomenende partij betwist het tweede middel onder verwijzing naar haar repliek op het eerste onderdeel van het eerste middel.

Beoordeling door de Raad

1.

Verzoekende partij stelt in essentie dat de aanvraag, in navolging van het ongunstig advies van de brandweer, zoals onderschreven door verzoekende partij in eerste aanleg en door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, diende te worden geweigerd wegens strijdigheid met de direct werkende brandpreventienormen. Zij meent dat dit weigeringsmotief niet kon worden verholpen met de voorwaarde in de bestreden beslissing *“dat de werken pas kunnen aangevat worden wanneer een afwijking inzake brandveiligheid bekomen is van de Afwijkingscommissie FOD Binnenlandse Zaken”*, gezien deze voorwaarde strijdig is met de vereisten in artikel 4.2.19, §1 VCRO, op basis waarvan ze moet kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager en de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk kan maken van een bijkomende beoordeling van de overheid. In de rand hiervan wijst zij op de vaststelling dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar expliciet heeft gewezen op de onregelmatigheid van dergelijke voorwaarde, terwijl de bestreden beslissing geen motivering bevat waaruit het tegendeel blijkt.

2.

Artikel 4.3.3 VCRO luidt als volgt:

“Indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt, wordt de vergunning geweigerd of worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving.

Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder “direct werkende normen” verstaan: supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is.”

Op basis van de voorbereidende werken bij geciteerd artikel (Memorie van toelichting, Parl.St. VI.Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, p. 129, nr. 412) *“wordt een vergunning principieel geweigerd als uit de ingewonnen adviezen of uit het aanvraagdossier blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere sectoren dan de ruimtelijke ordening”, maar “kan een principiële*

weigering in gemotiveerde gevallen echter worden vermeden indien in de vergunning voorwaarden kunnen worden opgenomen die strekken tot een adequate afstemming van het aangevraagde op de sectorale vereisten”.

Artikel 4.2.19, §1 VCRO, dat ressorteert onder de titel “bepalingen, aan alle vergunningen gemeen”, luidt als volgt:

“§1. ... kan het vergunningverlenend bestuursorgaan aan een vergunning voorwaarden verbinden.

...

Zij kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager.

Zij kunnen de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling door de overheid.”

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (VI. P., *Parl. St.*, 2008-09, 2011/1, p. 116, nr. 372 e.v.) wordt ter zake het volgende overwogen:

“ ...

372. Huidig artikel ... stipuleert ... dat aan een vergunning voorwaarden kunnen worden gekoppeld.

Door het opleggen van een voorwaarde geeft het vergunningverlenende bestuursorgaan te kennen dat zonder deze voorwaarde het aangevraagde niet vergunbaar is.

...

374. ... Voorwaarden ... kunnen geen beoordelingsruimte laten aan de begunstigde van de vergunning. Zij mogen ook aan de overheid geen beoordelingsruimte laten. ...

375. Er wordt ook bevestigd dat voorwaarden proportioneel moeten zijn; zij moeten in verhouding blijven staan tot het voorwerp van de aanvraag en mogen de economie van het geplande project niet in gevaar brengen.

...

Het proportionaliteitsbeginsel houdt tevens in dat de voorwaarden het aangevraagde niet substantieel kunnen wijzigen of beperken. Indien de vergunning slechts kan worden verleend mits het doorvoeren van essentiële wijzigingen aan de plannen, zal de vergunning moeten worden geweigerd, desgevallend met opgave van de punten die bij een nieuwe aanvraag moeten worden aangepast.

Het is ten slotte evident dat vergunningsvoorwaarden slechts kunnen handelen over bijkomende of bijkomstige gegevens. ...

...”

Artikel 4.2.19, §1 VCRO inzake de criteria waaraan elke vergunningsvoorwaarde dient te voldoen, moet worden samen gelezen met artikel 4.3.1, §1 VCRO, dat ressorteert onder de titel “beoordelingsgronden”, en (in de toepasselijke versie) nog het volgende bepaalt inzake (de proportionaliteit van) vergunningsvoorwaarden:

“§1. Een vergunning wordt geweigerd:

1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met :

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

b) een goede ruimtelijke ordening;

...

In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° ... kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen.

...

Vermits artikel 4.3.1, §1, lid 2 VCRO een uitzondering vormt op het principe (in artikel 4.3.1, §1, lid 1, 1° VCRO) dat een vergunningsaanvraag moet worden geweigerd als de aanvraag onverenigbaar is met de verordenende voorschriften of met de goede ruimtelijke ordening, dient dit artikel restrictief te worden geïnterpreteerd en toegepast. Deze vaststelling vindt steun in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handavingsbeleid, waarin onder de titel “*Uitzonderingsregeling: het opleggen van voorwaarden*” wordt overwogen dat “*indien het aangevraagde in beginsel geweigerd moet worden ... kan uitzonderlijk toch een vergunning worden verleend indien de regelmatigheid of de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening kan worden gewaarborgd door middel van het opleggen van een voorwaarde*” (VI. P., *Parl. St.*, 2008-09, 2011/1, p. 128, nr. 409, lid 1).

3.

Het wordt door partijen niet betwist dat de aanvraag dient te voldoen aan de geldende brandpreventienormen, waarop er (overeenkomstig artikel 2 van de wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen) desgevallend op verzoek van de bouwheer afwijkingen kunnen worden toegestaan op basis van een advies van een commissie voor afwijking, mits de constructie hierdoor minstens een gelijkwaardig veiligheidsniveau behoudt.

Zoals blijkt uit de bestreden beslissing en het daaraan voorafgaand advies van de brandweer, en door partijen niet wordt betwist, dient de aanvraag op het ogenblik van de bestreden beslissing in beginsel te worden geweigerd wegens de principiële strijdigheid met de brandpreventienormen, in het kader waarvan er alsdan door tussenkomende partij nog geen afwijking is verkregen. Teneinde hieraan te remediëren wordt de betwiste voorwaarde opgelegd “*dat de werken pas kunnen aangevat worden wanneer een afwijking inzake brandveiligheid bekomen is van de Afwijkingscommissie FOD Binnenlandse Zaken*”. In de rand hiervan wordt opgemerkt dat de Raad geen kennis heeft of de vereiste afwijking ondertussen (effectief) werd aangevraagd en verkregen.

4.

Uit de bestreden beslissing volgt dat verwerende partij, in navolging van haar provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, meent dat de aanvraag moet worden geweigerd, indien de vereiste afwijking met betrekking tot de brandpreventienormen niet wordt verkregen. Dit wordt bevestigd in haar antwoordnota, waarin zij stelt dat zij “*de vergunning slechts verleent onder de voorwaarde dat de Afwijkingscommissie de benodigde afwijking verleent, en dus voor zover de brandpreventienormen niet worden geschonden*”. In die optiek dient noodzakelijk te worden vastgesteld dat de uitvoering van de vergunde handelingen afhankelijk is van een bijkomende beoordeling van de aanvraag wat betreft het relevante aandachtspunt inzake de brandveiligheid door een commissie voor afwijking, waarbij tussenkomende partij enkel een afwijkingsaanvraag kan indienen op basis van de voorliggende aanvraag.

Zoals gesteld in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar “*komt het al dan niet verlenen van de noodzakelijke afwijking toe aan de beoordelingsbevoegdheid van de commissie*” en “*is de aanvrager op dat punt dus afhankelijk van een beslissing van een derde*”, zodat hij “*de voorwaarde dus niet louter op eigen toedoen in vervulling kan laten gaan*”. De

bestreden beslissing bevat geen (afdoende) motivering waaruit blijkt dat verwerende partij, ondanks de gemotiveerde bedenkingen daaromtrent van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, oordeelt dat de betreffende voorwaarde wel voldoet aan de vereisten in artikel 4.2.19, §1 VCRO. Nochtans dient verwerende partij, wanneer zij zoals *in casu* in haar beoordeling afwijkt van het andersluidend (gemotiveerd) advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, haar beslissing (overeenkomstig de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel) op dit punt des te concreter en zorgvuldiger motiveren, gezien zij in die omstandigheden een niet-evidente beslissing neemt.

Gelet op de onduidelijkheid inzake de uitkomst van de vraag tot afwijking van de brandpreventienormen, vermocht verwerende partij als zorgvuldig handelende overheid nog geen (principeel uitvoerbare) stedenbouwkundige vergunning te verlenen voor de nieuwe constructies, zonder dat er zekerheid bestond dat er (in overeenstemming met een nog te verkrijgen afwijking) kan worden voldaan aan de dwingende brandpreventienormen. Het valt immers niet uit te sluiten dat de bevoegde commissie oordeelt dat de vraag tot afwijking niet kan worden ingewilligd, waardoor de aanvraag (toch) niet voor vergunning in aanmerking komt wegens het (zonder aanpassingen) niet (kunnen) voldoen aan de brandpreventienormen.

Het eerste onderdeel van het eerste middel en het tweede middel zijn in de aangegeven mate gegrond.

B. Eerste middel-tweede onderdeel en derde middel

Standpunt van de partijen

Verzoekende partij voert in het eerste middel onder meer de schending aan van de artikelen 4.3.3 en 4.7.23 VCRO, van de artikelen 2 en 3 Motiveringswet, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel. Zij licht het tweede middelonderdeel toe als volgt:

“ ...

De bestreden beslissing dient vernietigd te worden omdat ... geen of minstens onvoldoende rekening gehouden werd met de adviezen ... en de ongunstige beslissing die verzoekende partij in eerste aanleg genomen heeft. ... werd ook het advies van het Departement Landbouw en Visserij betreffende het personeelsgebouw, gevolgd door verzoekende partij, genegeerd.

... ”

Een gelijkaardig probleem stelt zich met betrekking tot het advies van het Departement Duurzame Landbouwwontwikkeling, waaromtrent in het bestreden besluit niets terug te vinden is. Verwerende partij verwijst wel naar dit advies en citeert het ook ... maar geeft niet aan hoe daarmee wordt omgegaan. Nochtans formuleert het Departement een zeer duidelijk voorbehoud omtrent het aangevraagde ‘personeelsgebouw’ dat volgens de adviesinstantie enkel vergunbaar is wanneer het kleiner, soberder en functioneler is ...

Dit advies kan men dus op geen andere manier lezen dan dat het negatief is voor het personeelsgebouw zonder de gevraagde aanpassingen. Door de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar en verzoekende partij werd er daarbij zeer terecht op gewezen dat een aanpassing – zoals door het Departement Landbouw en Visserij terecht gevraagd – enkel mogelijk is mits het indienen van een nieuwe aanvraag: dergelijke aanpassing is immers te ingrijpend en essentieel dat zij niet vergunbaar is binnen de lopende procedure.

Verwerende partij gaat hier niet op in en vergunt het hele project zonder meer, inclusief het personeelsgebouw zoals aangevraagd en zonder enige aanpassing. Dit houdt een manifeste

schending in van haar motiveringsplicht en de plicht om rekening te houden met de verplichte adviezen die werden verstrekt, minstens deze inhoudelijk te weerleggen.

...

Zij voegt hieraan niets toe in haar wederantwoordnota.

In een derde middel voert verzoekende partij de schending aan van de artikelen 4.3.1, §1, 1° b en §2 VCRO, van de artikelen 2 en 3 Motiveringswet, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel. Zij licht het middel toe als volgt:

...

Tot slot is de uiterst summier gemotiveerde weigeringsbeslissing ook manifest onvoldoende gemotiveerd wat de verenigbaarheid van het project met de goede ruimtelijke ordening betreft, en dit zeker in het licht van de ongunstige beslissing van verzoekende partij en het negatief advies van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar.

...

Het is reeds op het eerste gezicht duidelijk dat deze motivering niet alleen zeer kort is, maar vooral ook beperkt blijft tot enkele vage, algemene beweringen. Verder dan de zeer algemene bewering dat het project 'kwalitatief' is (zonder in concreto te verduidelijken op welke manier), komt men niet. Enige beoordeling van de criteria die in artikel 4.3.1 § 2 VCRO opgesomd worden ontbreekt.

Nochtans werd door de gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaar, daarin gevolgd door verzoekende partij, gewezen op een aantal problemen, zoals:

- het reeds aangehaalde probleem van het 'personeelsgebouw' dat zowel in omvang als in materiaalgebruik eerder gericht lijkt op een louter residentiële functie. Van een functioneel gebouw is geen sprake. Los van de wettigheidsproblemen ... had verwerende partij hier minstens bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening aandacht aan moeten besteden...*
- Het ontbreken op de plannen van een omschrijving / aanduiding van parkeermogelijkheden voor het eigen personeel en het ontbreken van een fietsenstalling. Dit is problematisch nu er in de nabije omgeving op het openbaar domein geen parkeerplaatsen zijn. Zeker wanneer de bewering van de aanvrager dat hij streeft naar een personeelsbestand van 15 werknemers (reden waarom het personeelsgebouw zo groot zou moeten zijn) correct zou zijn (hetgeen betwifelbaar is), is het essentieel dat hiervoor voldoende parkeermogelijkheid op het eigen terrein wordt voorzien. Gelet op de hoge bezettingsgraad van de reeds aangevraagde constructies en infrastructuur, en de noodzaak om rekening te houden met een bouwvrije zone van 5 m langs de waterloop, is dit allesbehalve evident.*
- De vaststelling dat de aanvrager in de bouwvrije strook van 5 m langs de waterloop wel verhardingen in de vorm van grasdallen wenst aan te leggen, terwijl dit niet toegelaten, noch wenselijk is.*
- De vrees dat, gelet op de activiteiten die de aanvrager momenteel uitvoert (enerzijds restaurant-feestzaal 'De Orchidee', anderzijds tuinontwerp en tuinaanleg, verhuur en verkoop van planten en ornamenten ('Het Paviljoentje') men de gevraagde constructies eigenlijk voor een niet-toegelaten functie wenst te gebruiken (horeca, verkoop, ...). Dat deze vrees niet geheel onterecht is, blijkt uit de website van 'Het Paviljoentje' – dat volgens deze website reeds op de site in Stekene aan de Zeshoekstraat gevestigd is – waar het bedrijf haar activiteiten zelf als volgt omschrijft ...*

Ook de foto's die op de website van het bedrijf getoond worden, geven aan dat de werkelijke bedoeling van de constructies eerder een gebruik als showroom / toonzaal is. De vaststelling dat in het verleden reeds verschillende processen-verbaal opgesteld moesten worden wegens bouwmisdrijven, gepaard gaande stakingsbevelen en regularisatievergunningen, wijst er bovendien op men graag de tactiek van de voldongen feiten toepast.

Om die reden wees verzoekende partij op de noodzaak expliciet als voorwaarde op te leggen dat de constructies niet aangewend kunnen worden in functie van bv. horeca-activiteiten, permanenten bewoning of opslag van diverse materialen. Ook op dit aspect wordt door verwerende partij niet ingegaan.

Rekening houdend met al deze elementen, kan men niet anders dan besluiten dat de uiterst summiere motivering die verwerende partij geeft aangaande de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening niet afdoende is en niet voldoet aan de motiveringsplicht.
...”

Zij voegt hieraan in haar wederantwoordnota nog het volgende toe:

“ ...
Nochtans werd door de gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaar, daarin gevolgd door verzoekende partij, gewezen op een aantal problemen ...

Noch verwerende, noch tussenkomende partij gaan hierop in; zij beperken zich tot een verwijzing naar of het citeren van de bestreden beslissing en menen dat de daarin aangehaalde argumentatie volstaat. Hogervermelde punten die wijzen op het tegendeel, worden echter niet besproken of tegengesproken.
...”

2.

Verwerende partij betwist het tweede onderdeel van het eerste middel als volgt:

“ ...
Het klopt niet dat de deputatie deze adviezen zou hebben genegeerd. ...

Tot slot blijkt uit de bestreden beslissing dat de afgeleverde adviezen (van ... de PSA en Departement Landbouw en Visserij) allen werden opgenomen in de beslissing zelf en dat de deputatie hiermee dus rekening heeft gehouden.

Uit de beslissing blijkt eveneens om welke redenen de deputatie tot een ander oordeel komt, zodat de motiveringsplicht werd nageleefd.

Aan bepaalde delen van de afgeleverde adviezen kon de deputatie sowieso voorbij gaan. Dit geldt onder meer voor het advies van het Departement Landbouw en Visserij voor zover dit advies handelt over een (louter hypothetisch en toekomstig) residentieel gebruik van het personeelsgebouw. De deputatie dient immers uit te gaan van een uitvoering van de verleende vergunning conform de ingediende aanvraag. In casu is er voor het personeelsgebouw geen sprake van enig zonevreemd residentieel gebruik.
...”

Verwerende partij betwist het derde middel als volgt:

“ ...
Uit de bestreden beslissing blijkt dat de deputatie de aanvraag heeft getoetst inzake verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

De verzoekster toont niet aan dat, en op welke wijze, deze beoordeling foutief of kennelijk onredelijk zou zijn.

De deputatie is in haar beslissing ingegaan op de relevante ruimtelijke elementen, waaronder de afstand tot de naburige percelen, de plaatselijke aanleg, visuele hinder en draagkracht van de omgeving. Er rust op de deputatie geen verplichting om alle bezwaren van de verzoekster rechtstreeks en punt voor punt te beantwoorden of te weerleggen.

Dit geldt des te meer ten aanzien van de gehanteerde beslissingselementen van de gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaar, gelet op de devolutive werking van het administratief beroep.

...

3.

Tussenkomen de partij betwist het tweede onderdeel van het eerste middel als volgt:

“ ...

De verwerende partij heeft geen onzorgvuldige beslissing genomen, maar de bestreden beslissing genomen op basis van alle relevante gegevens.

Hetzelfde geldt inzake voor de beoogde schending van de motiveringsplicht, in de mate dat door de verzoekster niet wordt aangetoond noch aannemelijk gemaakt dat de verwerende partij de goede ruimtelijke ordening kennelijk onredelijk of onzorgvuldig zou hebben getoetst, bijzonderlijk met lezing van de bovenstaande concrete overwegingen.

...”

Tussenkomen de partij betwist het derde middel als volgt:

“ ...

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

Uit de bestreden beslissing moet wel duidelijk blijken, zoals dus terzake in de overwegenden ter besluitvorming, op welke overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund om de stedenbouwkundige vergunning al dan niet te verlenen.

Het finaal oordeel dat het gevraagde verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening vond aldus geenszins onvoldoende ongemotiveerd plaats indachtig de samenlezing der vele voorafgaande overwegenden.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Verzoekende partij betwist in essentie de degelijkheid van de beoordeling door verwerende partij van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, die zij in het licht van het advies van het departement Landbouw en Visserij en de motieven van haar weigeringsbeslissing in eerste aanleg kennelijk onredelijk acht en niet afdoende gemotiveerd, inzonderheid wat betreft het personeelsgebouw.

2.

Artikel 4.3.1 VCRO luidt (in de toepasselijke versie) als volgt:

“§1. Een vergunning wordt geweigerd :

1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:

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

b) een goede ruimtelijke ordening;

...

§2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen :

1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, 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, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen;”

Op basis van geciteerd artikel dient verwerende partij -als vergunningverlenende overheid- op concrete wijze, en met inachtneming van de adviezen en de argumentatie in het beroepschrift, te onderzoeken of de aanvraag beantwoordt aan de stedenbouwkundige voorschriften van het geldende gewestplan, evenals aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aandachtspunten en criteria bij haar beoordeling dient te betrekken. Gelet op het voorwerp van de aanvraag en de ligging van het bouwperceel, betreffen de voor het aangevraagde te onderzoeken noodzakelijke of relevante aandachtspunten en criteria *in casu* alleszins de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, het bodemreliëf en de hinderaspecten.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de vergunningverlenende overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of verwerende partij 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 -bestreden- beslissing is kunnen komen. Een kennelijk onredelijke beslissing zal slechts voorliggen wanneer de Raad vaststelt dat de beslissing van verwerende partij dermate afwijkt van het normaal te verwachten beslissingspatroon, dat het ondenkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend bestuur, in dezelfde omstandigheden, tot dezelfde besluitvorming zou komen. Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient verwerende partij in haar -bestreden- beslissing duidelijk de met de goede ruimtelijke ordening verband houdende redenen op te geven waarop zij haar beslissing steunt, derwijze dat het de belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen. De opgegeven motieven moeten afdoende zijn.

3.

Artikel 4.7.21, §1 VCRO luidt (in de toepasselijke versie) als volgt:

“§1. Tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de vergunningsaanvraag kan een georganiseerd administratief beroep worden ingesteld bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen. Bij het behandelen van het beroep onderzoekt de deputatie de aanvraag in haar volledigheid.”

Wanneer verwerende partij uitspraak doet over een bij haar ingesteld administratief beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, treedt zij op als orgaan van actief bestuur, en niet als administratief rechtscollege. Gelet op het devolutief karakter van het beroep onderzoekt zij de aanvraag in haar volledigheid, op grond van een eigen beoordeling van zowel de

legaliteit als de opportuniteit van de aanvraag, zonder dat zij daarbij is gebonden door de beoordeling van verzoekende partij in eerste aanleg. In die optiek impliceert de op haar rustende motiveringsplicht niet dat zij als vergunningverlenend bestuursorgaan alle voorafgaande adviezen en alle weigeringsmotieven in eerste aanleg, dan wel alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten in het beroepsschrift en in de replieknota, rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden. Het volstaat dat zij duidelijk doet blijken op welke overwegingen zij zich heeft gesteund om de stedenbouwkundige vergunning al dan niet te verlenen, en de argumenten die relevant zijn in het kader van de (ruimtelijke) beoordeling van de aanvraag (overeenkomstig artikel 4.3.1 e.v. VCRO) in haar beoordeling en besluitvorming betreft (inzonderheid gelet op het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar). Uit de motivering van de bestreden beslissing moet (desgevallend) expliciet of impliciet blijken waarom verwerende partij een ongunstig advies dan wel de weigeringsbeslissing in eerste aanleg al dan niet bijtreedt, waarbij de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel vereisen dat zij haar beslissing des te concreter en zorgvuldiger motiveert wanneer zij in haar beoordeling afwijkt van een pertinent (weigerings)motief in een advies dan wel in de vergunningsbeslissing in eerste aanleg. Zij neemt in die omstandigheden een niet-evidente beslissing, waardoor grotere eisen kunnen worden gesteld aan haar verplichting tot formele motivering en zorgvuldigheid.

4.

Verwerende partij overweegt wat betreft de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening in de bestreden beslissing dat de aanvraag *“voorziet in een verdere kwalitatieve invulling van een reeds aangesneden en geordend terrein”*, die *“de goede plaatselijke aanleg van deze omgeving niet in het gedrang brengt”*, gezien *“er voldoende brede zijstroken worden voorzien, en de serre zich achter andere bebouwing bevindt, zodat ze enigszins aan het zicht onttrokken wordt”*. Zij stelt dat tussenkommende partij *“er met voorliggend ontwerp in geslaagd is het beoogde bouwprogramma op kwalitatieve wijze ingepast te krijgen op onderhavig terrein, zonder de draagkracht ervan, noch van de omgeving, in het gedrang te brengen”*.

Uit geciteerde overwegingen blijkt vooreerst niet dat verwerende partij het advies van het departement Landbouw en Visserij inzake het personeelsgebouw concreet en afdoende bij haar beoordeling heeft betrokken. Deze (gespecialiseerde) adviesinstantie achtte het beoogde *“apart gebouw voor de werknemers”* (*“uit landbouwkundig oogpunt”*) slechts aanvaardbaar *“indien het gebouw kleiner en soberder is”*, zodat haar advies met betrekking tot dit onderdeel van de aanvraag ongunstig was. Zij motiveerde dit standpunt op basis van de vaststelling dat het personeelsgebouw *“vrij ruim (6,2m x 15,18m) is en vrij residentieel oogt”*, waarbij *“het gebouw vrij eenvoudig in gebruik kan worden genomen als permanente bewoning en dit niet wenselijk/aanvaardbaar is”*, terwijl *“een functioneler bedrijfsgebouw (beperkte bouwoppervlakte en een soberdere uitstraling (geen ramen tot op de grond) minder snel zal leiden tot een mogelijke zonevreemde functiewijziging”*. In die optiek stond het aan verwerende partij om de bedenkingen in voormeld advies concreet en afdoende bij haar beoordeling van de verenigbaarheid van het personeelsgebouw met de goede ruimtelijke ordening te betrekken, inzonderheid gelet op het huidige en het potentiële aantal werknemers en de historiek van de aanvraag. De vaststelling dat het betreffende advies in de bestreden beslissing expliciet wordt vermeld doet daaraan geen afbreuk. Hetzelfde geldt voor de (pertinente) opmerking in het advies dat *“deze site steeds een teeltactiviteit dient te behouden”* en *“deze constructies gelet op de andere activiteiten van de aanvrager niet kunnen worden aangewend in functie van horeca-activiteiten, permanente bewoning, of opslag van diverse materialen”*.

Uit de bestreden beslissing blijkt evenmin dat verwerende partij het relevante aandachtspunt inzake de mobiliteitsimpact concreet en afdoende bij haar beoordeling heeft betrokken, hoewel verzoekende partij in haar weigeringsbeslissing (in navolging van het ongunstig advies van haar stedenbouwkundige ambtenaar) expliciet stelde dat *“er op de bouwplannen geen*

omschrijving/aanduiding wordt gegeven qua parkeergebruik voor eigen personeel en *“er ook geen fietsenstalling (open of overdekt) is voorzien”*, terwijl er *“in de nabije omgeving geen openbare parkeerplaatsen zijn in de Zeshoekstraat”*. Gelet op de vaststelling in het advies van het departement Landbouw en Visserij *“dat het telen in verschillende vormen en ook de plantenverhuuractiviteit (van de eigen gekweekte planten) vrij arbeidsintensief zal zijn”*, in het kader waarvan de aanvraag voorziet in een ruim *“apart gebouw voor de werknemers”*, mag nochtans worden verwacht dat de parkeerbehoefte in functie van de aanvraag wordt beoordeeld, temeer *“gelet op de hoge bezettingsgraad van de reeds aangevraagde constructies en infrastructuur, en de noodzaak om rekening te houden met een bouwvrije zone van 5 m langs de waterloop”*.

Ongeacht voormeld oordeel wordt tevens vastgesteld dat de overwegingen in de bestreden beslissing dat de aanvraag *“voorziet in een verdere kwalitatieve invulling van een reeds aangesneden en geordend terrein”* en dat tussenkomende partij *“er met voorliggend ontwerp in geslaagd is het beoogde bouwprogramma op kwalitatieve wijze ingepast te krijgen op onderhavig terrein, zonder de draagkracht ervan, noch van de omgeving, in het gedrang te brengen”* (abstracte) standaardmotieven betreffen, op basis waarvan niet zonder meer kan worden geoordeeld dat de aanvraag conform is met de goede ruimtelijke ordening. De concrete overwegingen dat *“er voldoende brede zijstroken worden voorzien”* en dat *“de serre zich achter andere bebouwing bevindt, zodat ze enigszins aan het zicht onttrokken wordt”* zijn op zich genomen niet afdoende om de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening te verantwoorden, vermits de ruimtelijke inpasbaarheid van (onder meer) het personeelsgebouw en de verhardingen niet wordt beoordeeld, terwijl het gegeven dat de tuinbouwserre (wellicht vanaf de openbare weg) moeilijk waarneembaar zou zijn niet impliceert dat ze aldaar inpasbaar is in het licht van de in de omgeving bestaande toestand.

Het tweede onderdeel van het eerste middel en het derde middel zijn in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de bvba HET PAVILJOENTJE is ontvankelijk.
2. De beslissing van verwerende partij van 30 juni 2016, waarbij aan tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden wordt verleend voor het bouwen van een tuinbouwserre met bijhorend personeelsgebouw en regularisatie van terreinwerken, op de percelen gelegen te 9190 Stekene, Zeshoekstraat 70 en met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummers 1391C en 1401, wordt vernietigd.
3. Verwerende partij dient een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van tussenkomende partij, en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De kosten van het beroep, begroot op 175 euro uit hoofde van het rolrecht, worden ten laste gelegd van verwerende partij.
5. De kosten van de tussenkomst, begroot op 100 euro uit hoofde van het rolrecht, worden ten laste gelegd van tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 23 oktober 2018 door de achtste kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Marino DAMASOULIOTIS

Pascal LOUAGE