

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 4 juni 2019 met nummer RvVb-A-1819-1057
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0438-A

Verzoekende partij	de LEIDEND AMBTENAAR van het Departement OMGEVING vertegenwoordigd door advocaat Veerle TOLLENAERE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN
Tussenkommende partij	de bvba FRITSHOP vertegenwoordigd door advocaten Wim DE CUYPER en Deira DE RIJCKE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 15 maart 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 18 januari 2018.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkommende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wetteren van 8 september 2017 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor de functiewijziging van landbouwloods naar magazijn/berging op het perceel gelegen te 9230 Wetteren, Adolf Papeleustraet 123, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie F, nummer 0807K.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 20 april 2018 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partij met een beschikking van 21 augustus 2018 toe in de debatten.

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 9 april 2019.

Advocaat Klaas DE PAUW, *loco* advocaat Veerle TOLLENAERE, voert het woord voor de verzoekende partij, mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN voert het woord voor de verwerende partij en advocaat Roy VANDER CRUYSEN, *loco* advocaten Wim DE CUYPER en Deira DE RIJCKE, voert het woord voor de tussenkomende partij.

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

III. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 15 mei 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wetteren een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “functiewijziging: van landbouwloods naar magazijn/berging” op het perceel in de Adolf Papeleustraet 123.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’, vastgesteld met koninklijk besluit van 14 september 1977, in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 16 juni 2017 tot en met 15 juli 2017, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling, adviseert op 26 juni 2017 ongunstig:

“...

De aanvraag betreft de omvorming van een landbouwloods naar opslagplaats voor een traiteurzaak. De landbouwloods is een onderdeel van een voormalig serrebedrijf. Op de site bevindt zich een woning met aangebouwde bloemenzaak, een serre en de loods. Volgens de bijgevoegde nota wordt de bestaande activiteit op de site stopgezet wegens pensionering.

Het Departement Landbouw en Visserij heeft toch enkele bedenkingen bij deze aanvraag. (...) Ons inziens, is de omvorming naar een ‘opslagplaats’ voor een traiteurzaak geen toegelaten zonevreemde functiewijziging gezien het hier een zonevreemde activiteit betreft die zich hier zal vestigen en verder zal ontwikkelen.

Bovendien zal men door de omvorming van 1 van de gebouwen hier een afsplitsing veroorzaken van de rest van de site, temeer ook omdat er een aparte oprit is naar de loods. Dit kan niet worden aanvaard. De volledige site moet nu en in de toekomst als 1 geheel beschouwd worden.

Tenslotte is het, volgens het Departement Landbouw en Visserij, aangewezen of wenselijker dat deze site, gezien de aard, de bouw en de specifieke ligging tussen andere land- en tuinbouwbedrijven, verder zou worden aangewend in functie van een landbouw- of tuinbouwactiviteit.

...”

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 28 augustus 2017 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wetteren weigert op 8 september 2017 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college beslist:

“ ...

Verenigbaarheid met voorschriften inzake ruimtelijke ordening (ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg, verkavelingsvoorschriften, verordeningen,

...

De aanvraag is niet in overeenstemming met de geldende voorschriften.

(...)

De mogelijkheden voor zonevreemde constructies zijn vooral bedoeld voor constructies die dateren van vóór het gewestplan, waardoor de constructies zonevreed worden zijn. Volgens artikel 11 van het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen wordt bovendien uitdrukkelijk gesteld dat hoevegebouwen, vnl. de bedrijfswoning, functioneel moeten omgezet worden naar een woonfunctie, nog vóór die in aanmerking kan komen voor de zonevreemde regelgeving volgens de VCRO. De functionele beoordeling dient juridisch eerst doorgevoerd te zijn vóór er ook toepassing kan gemaakt worden van overige regelingen inzake zonevreemde constructies. Voorliggende functie betreft een ruimtebehoevende ontwikkeling, gezien de volledige inname van de loods. Een nieuwe niet-agrarische, ruimtebehoevende ontwikkeling dient plaats te krijgen binnen een bebouwd gebied (een bebouwd gebied is een voldoende compact en samenhangend geheel van gebouwen voor wonen en werken en van infrastructuur, dat duidelijk identificeerbaar is in de ruimte en dat een hoge leefkwaliteit biedt door de eenvoudige aansluiting of aansluitbaarheid op maatschappelijke functies). Het perceel van de aanvraag is gelegen in een onbebouwd gebied (alle gebieden gelegen buiten de bebouwde gebieden worden als onbebouwd beschouwd. Het gaat om aaneengesloten entiteiten waarvan het behoud of de versterking van het open of groene karakter aangewezen is doordat:

- o de samenleving de hoofdzakelijk niet afgedekte bodem als blijvende voorwaarde nodig heeft als substraat, draagvlak of ecosysteem, en*
- o het gebied enerzijds onvoldoende rechtstreeks of via wandelbare of fietsbare paden bereikt wordt door het collectief vervoer en anderzijds geen kwalitatief voorzieningenniveau kent.*

Geïsoleerde, versnipperde of uitwaaiende bebouwingsvormen die geen compact en samenhangend geheel uitmaken, verhinderen niet dat het gebied waarin deze gelegen zijn als onbebouwd gedefinieerd wordt. Het gebruik van een gebouw met als hoofdfunctie 'land- of tuinbouw' wijzigen naar een zonevreemde functie kan enkel toegestaan worden mits een grondige motivatie, aangezien bestaande agrarische bedrijfszetels maximaal dienen herbenut te worden voor landbouwgerelateerde functies en gezien onbebouwde gebieden zoveel mogelijk moeten versterkt worden. In de beschrijvende nota wordt onvoldoende onderbouwd waarom toch kan afgeweken worden van voorgaande principes noch voor wat betreft de interpretatie van een 'gebouwgroep', noch voor wat betreft het herbenutten van de bestaande bedrijfszetel voor landbouwgerelateerde functies en de noodzakelijke versterking van onbebouwde gebieden.

(...)

Beoordeling van de goede plaatselijke aanleg

Gelet op de planologische bepalingen waarmee de aanvraag niet conform is;

Gelet op de uitzonderingsbepalingen inzake zonevreemde constructies en zonevreemde functiewijzigingen; dat de bedrijfsgebouwen werden vergund en opgericht na de

goedkeuring van het geldende gewestplan Gentse en Kanaalzone (KB 14/09/1977) en er hier dus geen sprake kan zijn van zonevreemdheid; dat de functionele beoordeling van de bedrijfswoning naar zonevreemde woning juridisch eerst dient doorgevoerd te zijn vóór er ook toepassing kan gemaakt worden van overige regelingen inzake zonevreemde constructies;

Gelet op het openbaar onderzoek waarin geen bezwaarschriften werden ingediend;

Gelet op het ongunstige advies van Departement Landbouw en Visserij dat bijgetreden wordt (zie argumentatie);

Gelet op het gunstige advies van Toezicht en Beheer Wetteren dat bijgetreden wordt;

Gelet op het voorwaardelijk gunstig advies van Brandweerzone Zuid-Oost dat bijgetreden wordt;

Overwegende dat het wijzigen van de functie van de bestaande landbouwloods naar opslagloods bij een traiteurzaak niet zou getuigen van een goede ruimtelijke ordening voor wat betreft functionele inpasbaarheid en het ruimtegebruik; dat de vrees dat de zonevreemde activiteit zich hier zal vestigen en de eigenlijke bedrijvigheid in de loods zal doorgaan en verder ontwikkelen absoluut gegrond is; dat een traiteurzaak niet verenigbaar is met de agrarische bestemming en er van eenvoudige opslag dus geen sprake kan zijn; Overwegende dat dit een relatief recente agrarische bedrijfsvestiging betreft (dateert van na het gewestplan); dat er bovendien nog steeds een actieve onderneming is gevestigd met agrarische doeleinden en er dus kan van uit gegaan worden dat het uitbaten van een nieuwe agrarische activiteit mogelijk is binnen de bestaande bedrijfsgebouwen; dat er niet zomaar blindelings, zonder enige argumentatie een uitzondering kan toegestaan worden op de agrarische bestemmingsvoorschriften;

Vanuit stedenbouwkundig standpunt en vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening zijn er omwille van bovenstaande argumentatie bezwaren.

...

Tegen die beslissing tekent de tussenkomende partij op 19 oktober 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 5 december 2017 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“ ...

1.4 Historiek

Heropbouwen afgebrande loods en vernieuwing dak woning-Vergunning verleend door de gemeente op 17 oktober 1997

1.5 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

Het betreffen twee bebouwde percelen gesitueerd aan een goed uitgeruste gemeenteweg en gelegen nabij de grens met Serskamp (Wichelen), ten zuidoosten van Wetteren.

De omgeving wordt gekenmerkt door landbouwbedrijven en enkele eengezinswoningen.

De bestaande bebouwing betreffen de bedrijfsgebouwen (serres, loods en bedrijfswoning) van een agrarisch bedrijf.

De aanvraag handelt over het wijzigen van de bestemming van de loods, nl. van een landbouwloods naar een opslagruimte.

De bestaande loods, ten westen van de woning en ten noorden van de serres, wordt in voorliggende aanvraag herbestemd tot opslagruimte bij een traiteurzaak. De loods heeft een totale bouwdiepte van 37,70m en een totale breedte van 13,30m.

De bestaande agrarische activiteit zou, zoals beschreven in de ontwerpnota, stopgezet worden als gevolg van het pensioen van de zaakvoerder. Er worden geen volumewijzigingen uitgevoerd, noch wijzigingen aan de gevels. De bestelwagen en foodtruck zouden gestald worden in de loods, evenals zou er opslag zijn voor allerlei goederen, traiteur- en feestmateriaal.

(...)

1.8 Argumentatie appellant, hier de aanvrager

Appellant schetst de historiek en stelt verder onder meer dat het bedrijf werd stopgezet gelet op de pensionering van de uitbater, dat er geen bezwaren werden ingediend, dat voldaan wordt aan de wetgeving inzake zonevreemde functiewijzigingen, dat er minder hinder zal zijn dan ten tijde van de stopgezette activiteit, dat de activiteit van de aanvrager elders doorgaat, dat er geen sprake is van afsplitsing van de loods van de rest van het landbouwbedrijf.

2. Motivering

(...)

2.4 De juridische aspecten

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven gezien men niet langer het gebruik in het kader van de landbouw beoogt.

Artikel 4.4.23 van de codex heeft betrekking op 'zonevreemde functie-wijzigingen', en luidt als volgt:

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

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

a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,

b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,

c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,

d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in:

- ruimtelijke kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,

- 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."

Het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen stelt:

"ART. 1. In dit besluit wordt verstaan onder:

1° [...];

2° gebouwengroep: minstens drie gebouwen of gebouwencomplexen, al dan niet aan dezelfde kant van de straat gelegen, die samen geen functioneel, maar wel een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen;

3° [...];

4° ruimere omgeving: omgeving die ruimtelijk aansluit bij het gebouw of gebouwencomplex, steeds beperkt tot een maximum van 200 meter;

5° [...];

6° agrarisch gebied in de ruime zin: alle gebieden, bestemd voor landbouw in de ruime zin, ook indien dit onderworpen is aan bijzondere voorwaarden.

ART. 2. §1. De functiewijzigingen, vermeld in dit besluit, kunnen enkel worden toegestaan als voldaan is aan de generieke voorwaarden, vermeld in artikel 4.4.23, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

§2. De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met 9, kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of het gebouwencomplex gelegen is aan een voldoende uitgeruste weg, die op het ogenblik van de aanvraag reeds bestaat. Het begrip "voldoende uitgeruste weg" wordt gelezen in de zin die artikel 4.3.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening daaraan geeft. De voorwaarde, vermeld in het eerste lid, heeft geen betrekking op de private toegangsweg tot het commerciële, ambachtelijke of industriële gebouw of gebouwencomplex of tot de woning voor zover deze private toegangsweg aansluit op een voldoende uitgeruste weg.

§3. De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met artikel 10, kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie.

Een gebouw of gebouwencomplex is bouwfysisch geschikt voor een nieuwe functie als aan het gebouw of gebouwencomplex uit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie. Daarmee wordt bedoeld dat de functie gerealiseerd kan worden als de bestaande structuur van het gebouw grotendeels wordt benut en gevaloriseerd, waarbij het gebouw aangepast kan worden aan hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen.

...

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."

Voorliggende aanvraag doet echter gerede twijfels ontstaan nopens de ware motieven van de aanvraag. Dit blijkt niet alleen uit de besluitvorming van het college van burgemeester en schepenen maar ook uit het niet mis te verstane advies van het Departement Landbouw en Visserij dat uitdrukkelijk stelt: "De aanvraag betreft de omvorming van een landbouwloods naar opslagplaats voor een traiteurzaak. De landbouwloods is een onderdeel van een voormalig serrebedrijf. Op de site bevindt zich een woning met aangebouwde bloemenzaak, een serre en de loods. Volgens de bijgevoegde nota wordt de bestaande activiteit op de site stopgezet wegens pensionering. Het Departement Landbouw en Visserij heeft toch enkele bemerkingen bij deze aanvraag. De functiewijziging moet in de eerste plaats voldoen aan alle voorwaarden en mogelijkheden van het BVR dd. 28/11/03 (Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen). Ons inziens, is de omvorming naar een 'opslagplaats' voor een traiteurzaak geen toegelaten zonevreemde functiewijziging gezien het hier een

zonevreemde activiteit betreft die zich hier zal vestigen en verder zal ontwikkelen. Bovendien zal men door de omvorming van 1 van de gebouwen hier een afsplitsing veroorzaken van de rest van de site, temeer ook omdat er een aparte oprit is naar de loods. Dit kan niet worden aanvaard. De volledige site moet nu en in de toekomst als 1 geheel beschouwd worden.”

Uit deze analyse blijkt immers dat het niet gaat om louter passieve opslag; het gaat onder meer om het gebruiken van de aanwezige koelcellen (wat duidelijk tot de actieve bedrijfsvoering behoort), maar ook onder meer het stallen van de voertuigen voor de traiteurdiensten die deel uitmaken van de reguliere werking van het bedrijf, hetgeen appellant ook bevestigt wanneer hij stelt dat de traiteurdienst ook diensten levert bij de klanten ter plaatse. Er dient aldus geconcludeerd dat deze loods een wezenlijk actief en continu deel zal gaan uitmaken van de werking van het bedrijf, waarbij tal van regelmatige voertuigbewegingen aan de orde zijn; zulks strijdt met geciteerd Art 8.3°. Het gevraagde wijkt sterkt af van wat wel toegelaten is, namelijk het omvormen van een loods tot louter passieve opslag voor bv. oldtimers, caravans, motorhomes,...

Bovendien blijkt volgens het advies van het Departement Landbouw en Visserij dat het gevraagde de landbouwbelangen schaadt.

2.5 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op bovenstaande legaliteitsbelemmernis zijn verdere opportuniteitsafwegingen overbodig.

...

De tussenkomenende partij dient een replieknota in met onder andere een aantal foto's van (volgens de beschrijvende nota) in de loods te stallen goederen.

Na de hoorzitting van 12 december 2017, waarop de tussenkomenende partij nog foto's neerlegt, verklaart de verwerende partij het beroep op 18 januari 2018 ontvankelijk en gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden. De verwerende partij beslist:

“..."

Gelet op het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 5 december 2017;

dat werd gevraagd om gehoord te worden, bijgevolg werden alle partijen uitgenodigd; Gehoord in zitting van dinsdag 12 december 2017; in aanwezigheid van gedeputeerde-voorzitter Hilde Bruggeman, en de heer Jan Allaert, provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar;

Namens appellant : meester Roy Vander Cruyssen, advocaat

Gelet op de replieken ingediend naar aanleiding van en/of geformuleerd tijdens de hoorzitting.

(...)

2.4 De juridische aspecten

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven gezien men niet langer het gebruik in het kader van de landbouw beoogt.

Artikel 4.4.23 van de codex heeft betrekking op 'zonevreemde functie-wijzigingen', en luidt als volgt:

"(...)"

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar adviseerde in deze ongunstig op basis van twijfels.

Op basis van de nog aangeleverde bijkomende informatie ter ondersteuning, nl. foto's van bestaande keuken, van de foodtruck en van de barbecues, en de beschrijving van het materiaal waarover het gaat, kan afgeleid worden dat deze vrees ongegrond is. Er is nl geen nood aan inrichting van een keuken en de foto's tonen aan dat er wel degelijk materiaal is dat men wenst op te slaan.

Om volledig de vrees weg te nemen dat de traiteurszaak daar zal gevestigd worden, kan via een voorwaarde nog eens uitdrukkelijk opgelegd worden dat het enkel kan omgevormd worden in functie van opslag van allerhande materialen of materieel in de zin van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

2.5 De goede ruimtelijke ordening

Het valoriseren van dit bestaand gebouw in functie van opslag van allerhande materialen of materieel in de zin van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, betekent een duurzame aanwending van bestaand gebouwenpatrimonium.

Een dergelijke aanwending zal niet resulteren in een onaanvaardbare dynamiek of ruimtelijke impact op de omgeving.

Appellant is er met voorliggende aanvraag in geslaagd het beoogde programma op kwalitatieve wijze ingepast te krijgen op deze plek, zonder de draagkracht ervan te overstijgen.

2.6 Conclusie

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

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend onder de uitdrukkelijke bepaling dat het gebouw enkel mag gebruikt worden voor opslag van allerhande materialen of materieel in de zin van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

De adviezen en reglementen van de nutsmaatschappijen zijn na te leven.

...

Dat 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 – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 4.4.23 VCRO, van artikel 8, 3° van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, van het gewestplan Gentse en Kanaalzone, van artikel 11.4.1. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, van artikel 4.2.19 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna 'Motiveringswet'), en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Zij zet dit als volgt uiteen:

“ ...

7.

De bouwplaats is gelegen in agrarisch gebied conform het gewestplan Gentse en Kanaalzone, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 14 september 1977.

(...)

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

(...)

11.

De deputatie baseert zich voor haar beoordeling uitsluitend op de “nog aangeleverde bijkomende informatie ter ondersteuning” in de replieknota van de aanvrager, meer bepaald foto's en beschrijving van het materiaal en het feit dat geen keuken moet worden ingericht. Hiermee zou de vrees van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar ongegrond zijn. Hiermee wordt bedoeld: de vrees dat er een traiteurszaak zou gevestigd worden in de loods.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar baseert zijn standpunt echter helemaal niet op vrees of op basis van twijfels in die zin. Hij stelt nadrukkelijk dat de loods een wezenlijk actief en continu deel zal gaan uitmaken van de werking van het bedrijf. Dit wordt afgeleid uit het feit dat het onder meer gaat om het gebruiken van aanwezige koelcellen - wat volgens de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar duidelijk tot de actieve bedrijfsvoering behoort -, maar ook het stallen van de voertuigen voor de traiteurdiensten die deel uitmaken van de reguliere werking van het bedrijf.

Er zal volgens de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar dus geen loutere passieve opslag zijn en tal van regelmatige voertuigbewegingen zullen aan de orde zijn.

Door de verwijzing naar foto's en beschrijving van het materiaal wordt dit alles niet weerlegd. In de replieknota van de aanvrager wordt louter bevestigd dat de functiewijziging gaat over het stallen van een foodtruck, opslag van barbecuemateriaal, opslag van traiteur- en feestmateriaal, zoals stoelen, tafels, borden, bestekken, enz. Bovendien wordt bevestigd dat bestaande koelcellen worden hergebruikt voor opslag. Er worden twee foto's gevoegd in het beroepschrift. Dit betreft een foto van een foodtruck en een foto van barbecues. De andere foto's hebben betrekking op foto's van de keuken op een andere plaats.

Foto's van de keuken op een andere locatie kunnen geen bewijs zijn van de activiteit in de loods. De foto's van de foodtruck en barbecues zijn eveneens op een andere plaats

genomen. Deze twee zaken tonen nochtans aan dat de loods bij de reguliere werking van het bedrijf wordt betrokken.

De deputatie onderzoekt niet en weerlegt dus ook niet dat er in casu geen loutere passieve opslag zal zijn. Dit is nochtans net wat de bedoelde bepaling precies beoogt.

In het verslag aan de Vlaamse regering bij het uitvoeringsbesluit wordt de volgende toelichting gegeven bij het betreffende artikel 8, waarmee gebouwen in landbouwgebied een nieuw gebruik kunnen krijgen voor opslag:

'In agrarisch gebied komen voormalige landbouwgebouwen voor, die onttrokken zijn aan de landbouwfunctie (schuren, stallen, en dergelijke). Deze kunnen gebruikt worden louter voor de opslag van allerlei materialen of materieel, zonder dat er andere activiteiten in het gebouw plaatsvinden. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan: winterberging voor caravans, berging van oldtimers, opslag van hout voor een schrijnwerkerij, enz... Een niet vergunbaar voorbeeld: schrijnwerkerij in dezelfde leegstaande stal.' (eigen aanduiding)

Uit deze verduidelijking van de bedoelde bepaling blijkt dat stockage van allerlei materieel dus mogelijk is onder de strikte voorwaarden van de VCRO en het goedgekeurde uitvoeringsbesluit. Er wordt vastgelegd dat het alleen mag gaan over de functie opslag en dat er voorts geen andere activiteiten in het gebouw mogen plaatsvinden (T. De Keyser, "Zonevreemde economisch georiënteerde activiteiten in het buitengebied", TOO 2017/3, 314).

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt in casu vast dat dit wel zo is, nl. dat de loods een wezenlijk, actief en continu deel zou gaan uitmaken van de werking van het bedrijf.

De deputatie stelt enkel dat er geen vrees moet zijn dat er een traiteurszaak zou komen. Zij gaat niet na of de aanvraag niet zal meebrengen dat de loods actief deel zal uitmaken van dergelijk bedrijf, en dus geen loutere passieve opslag betreft.

De deputatie heeft dus nagelaten om in de bestreden beslissing de bevindingen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar concreet te weerleggen en heeft evenmin concreet onderzocht of de loods zal gebruikt worden voor meer dan loutere passieve opslag. De deputatie weerlegt niet dat de loods een deel van de werking van het bedrijf zal gaan uitmaken.

Dit is nochtans volledig in strijd met artikel 8, 3° van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003.

De deputatie motiveert absoluut niet in afdoende mate en kwam tot de bestreden beslissing op onzorgvuldige wijze.

12.

Artikel 4.7.23, §1 VCRO bepaalt dat de deputatie haar beslissing omtrent het ingestelde beroep neemt op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord.

Deze uitdrukkelijke verplichting uit artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO vereist in het licht van de formele motiveringsplicht dat uit de beslissing zelf moet kunnen worden afgeleid of de verwerende partij daadwerkelijk het verslag als basis voor haar beslissing heeft gebruikt. Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is te beschouwen als een onafhankelijk en extern synthese-advies, opgesteld vanuit een eigen onderzoeksbevoegdheid. De verwerende partij is door dit advies niet gebonden, zij kan hiervan afwijken mits het verslag in de besluitvorming wordt betrokken (RvVb/A/1617/1195 van 29 augustus 2017).

In het licht van de op haar rustende motiveringsplicht, impliceert dit voor de verwerende partij dat, ingeval zij dit standpunt niet wenst bij te treden, zij haar beslissing des te concreter en zorgvuldiger dient te motiveren (RvVb/S/1617/1087 van 1 augustus 2017).

Uit het voorgaande blijkt dat dit geenszins is gebeurd.

13.

Aangezien de deputatie meent dat de handelingen die de aanvrager zal stellen in de loods conform artikel 8, 3° van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 zijn, heeft ook de opgelegde voorwaarde geen enkele relevantie.

Wat de aanvrager aankondigt te gaan doen in de loods is immers reeds op zich in strijd met deze bepaling.

Artikel 4.2.19 VCRO bepaalt bovendien dat voorwaarden voldoende precies moeten zijn. Zij zijn redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen en 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.

De opgelegde voorwaarde in de bestreden beslissing is minstens niet voldoende precies te noemen, nu de deputatie blijkbaar een niet correcte invulling geeft van artikel 8, 3° van het besluit van 28 november 2003.

...

2.

De verwerende partij antwoordt:

“ ...

Verzoekende partij meent dat de deputatie door enkel te stellen dat er geen traiteursactiviteit in de loods zal plaatsvinden, niet nagaat of aan artikel 8, 3e van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen is voldaan, noch het negatieve verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar weerlegt.

De deputatie motiveert echter expliciet:

“De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar adviseerde in deze ongunstig op basis van twijfels.

Op basis van de nog aangeleverde bijkomende informatie ter ondersteuning, nl. foto's van bestaande keuken, van de foodtruck en van de barbecues, en de beschrijving van het materiaal waarover het gaat, kan afgeleid worden dat deze vrees ongegrond is. Er

is nl geen nood aan inrichting van een keuken en de foto's tonen aan dat er wel degelijk materiaal is dat men wenst op te slaan.

Om volledig de vrees weg te nemen dat de traiteurszaak daar zal gevestigd worden, kan via een voorwaarde nog eens uitdrukkelijk opgelegd worden dat het enkel kan omgevormd worden in functie van opslag van allerhande materialen of materieel in de zin van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen."

Hiermee wordt het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar weerlegd. De bijkomend opgelegde voorwaarde voorkomt dat er –op wettige wijze- iets anders dan loutere opslag in de loods zal plaatsvinden.

..."

3.

De tussenkomende partij voegt hier aan toe:

" ...

1. Artikel 8, 3° BVR 28.11.2003

Verzoekende partij werpt op dat het aangevraagde niet onder het toepassingsgebied van artikel 8,3° BVR 28.11.2003 zou ressorteren nu het aangevraagde geen vorm van 'passieve opslag' zou betreffen. Het gevraagde zou er toe leiden dat de loods een wezenlijk actief en continu deel zal gaan uitmaken van de werking van het bedrijf. De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar was in zijn advies dezelfde mening toegedaan.

Deze zienswijze kan echter niet gevolgd worden nu op basis van de betrokken regelgeving niet blijkt dat opslag bij een bestaand bedrijf op een andere locatie zou uitgesloten zijn.

Artikel 8,3° luidt als volgt:

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

In de betrokken bepaling wordt aldus geen onderscheid gemaakt tussen opslag bij een bestaand bedrijf op een andere locatie en passieve opslag. Noch blijkt dergelijke opdeling op basis van het verslag aan de Vlaamse regering bij het uitvoeringsbesluit waar verzoekende partij naar verwijst. In het betrokken verslag wordt aangegeven dat opslag mogelijk is zolang er geen andere activiteiten in het gebouw plaatsvinden. Er wordt met andere woorden geen onderscheid in opslagvormen gemaakt, maar men stelt daarentegen dat 'opslag' wel kan en dat het 'vestigen van een bedrijf of het uitoefenen van een andere 'activiteit' dan opslag in de leegstaande gebouwen niet mogelijk is. Zo mag de schrijnwerker wel zijn hout opslaan in een stal, maar mag zijn schrijnwerkerij er niet in gevestigd worden. De traiteur mag wel zijn tafels, barbecue en stoelen opslaan in de leegstaande loods, maar mag er niet zijn traiteurszaak in vestigen.

Noch wordt in de betrokken bepaling en het verslag aan de regering een onderscheid gemaakt tussen opslagruimtes die actief en continu gebruikt worden voor een bedrijf en deze die af en toe gebruikt worden. Er mag aangenomen worden dat een schrijnwerker ook dagelijks in zijn houtschuur passeert.

Huidige aanvraag is erop gericht een loods om te vormen tot opslagruimte bij een bestaande traiteurszaak gevestigd op een ander adres. Met huidige aanvraag wordt dan ook een vorm van loutere opslag in de zin van artikel 8,3° beoogd.

De betrokken bepaling werd in het leven geroepen in functie van de valorisatie van het bestaand gebouwenpatrimonium. Een onderscheid in vormen van opslag (actief/passief) kan niet afgeleid worden uit deze ratio.

Het gevraagde stemt dan ook overeen met hetgeen bedoeld in artikel 8,3°.

2. Motivering

Volgens verzoekende partij werd de bestreden beslissing niet op afdoende wijze gemotiveerd. Verwerende partij zou nagelaten hebben om de bevindingen van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar concreet te weerleggen.

Deze stelling kan niet gevolgd worden. Op basis van de bestreden beslissing blijkt dat verwerende partij op afdoende wijze onderzocht heeft of met het aangevraagde loutere opslag in de zin van artikel 8,3° wordt beoogd. Nu in de betrokken regelgeving opslag als actief en continu bestanddeel bij een bestaand bedrijf op een andere locatie niet wordt uitgesloten diende enkel nagegaan te worden of met onderhavige aanvraag enkel de omvorming van de betrokken loods tot opslagruimte werd beoogd. Door te onderzoeken of de vestiging van het bedrijf en de bedrijfsactiviteiten op een andere locatie werden georganiseerd is verwerende partij dan ook op afdoende wijze tegemoetgekomen aan de bevindingen, twijfels en vrees van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.

Verwerende partij is, zoals verzoekende partij zelf aanhaalt, niet gebonden door het advies en kan hiervan afwijken door het verslag in de besluitvorming te betrekken. Verwerende partij heeft op afdoende wijze het verslag betrokken door voor zover relevant, gelet op de toepasselijke regelgeving en de draagwijdte daarvan, te onderzoeken of met het aangevraagde daadwerkelijk loutere opslag werd beoogd.

Er dient bovendien opgemerkt te worden dat verzoekende partij geen belang heeft bij het inroepen van het formele motiveringsgebrek, met name het niet vermelden van de overwegingen van het verslag in de bestreden beslissing. Uit het verzoekschrift, waarin de verzoekende partij het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar citeert, blijkt dat zij de materiële motieven van de bestreden beslissing kent, zodat zij geen belangenschade heeft geleden door het niet uitdrukkelijk vermelden van de overwegingen van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar (vgl. RvVb 4 juni 2013, nr. A/2013/0291).

Verwerende partij heeft dan ook op afdoende wijze in afwijking van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar, gemotiveerd waarom de gevraagde opslag overeenstemt met deze bedoeld in artikel 8, 3°.

3. Voorwaarde

Verzoekende partij werpt op dat de opgelegde voorwaarde niet relevant zou zijn nu het gevraagde reeds in strijd zou zijn met artikel 8, 3° BVR 28.11.2003.

Gelet op het voorgaande gaat deze stelling van verzoekende partij niet op.

Het gevraagde is weldegelijk overeenkomstig artikel 8, 3° BVR 28.11.2003 toegelaten. Op basis van geen enkele bepaling blijkt dat een opslagruimte die actief en continu gebruikt wordt bij een bestaand bedrijf op een andere locatie uitgesloten zou zijn.

Bovendien betwist verzoekende partij ook onterecht het onvoldoende precies karakter van de betrokken voorwaarde. Verwerende partij geeft zoals hierboven aangegeven wel een correcte invulling aan artikel 8, 3°. Met de betrokken voorwaarde wordt de mogelijkheid tot het uitoefenen van andere activiteiten dan opslag uitgesloten. Deze interpretatie blijkt ook uit het verslag aan de regering bij het betrokken besluit.

...

4.

Met haar wederantwoordnota repliceert de verzoekende partij als volgt:

“ ...

Omtrent de schending van artikel 8, 3° BVR van 28 november 2003

(...)

9.

Waar de tussenkomende partij laat uitschijnen dat artikel 8, 3° BVR van 28 november 2003 de opslag bij een bestaand bedrijf op een andere locatie niet verbiedt, laat deze decretale bepaling dergelijke opslag evenmin toe.

In het verslag aan de Vlaamse Regering bij dit uitvoeringsbesluit wordt hieromtrent louter gesteld dat dergelijke landbouwloodsen louter gebruikt kunnen worden voor ‘opslag’, zonder dat er andere activiteiten in het gebouw plaatsvinden.

Wanneer in dit verslag voorbeelden worden gehanteerd als ‘winterberging’, ‘berging van oldtimers’ en ‘het stapelen van hout’, kan bezwaarlijk worden ontkend dat hierbij niet van enige passiviteit wordt uitgegaan. Dit vormde uiteindelijk ook de oorspronkelijke insteek van deze decretale bepaling: een (passieve) opslag in dergelijke aan de landbouwfunctie onttrokken loodsen zonder dat het agrarische buitengebied waarin zij zich bevinden door deze functiewijziging wordt bezwaard met bedrijvigheid die op korte of lange termijn een geheel andere dynamiek genereert in het landbouwgebied.

Zo kan een schrijnwerkersbedrijf haar hout opslaan in een leegstaande loods maar kan het lang niet de bedoeling zijn dat haar werknemers dagdagelijks de nodige voorraden hout komt op- en afladen om vervolgens naar en van de werf te rijden. In die zin brengt de opslag een zonevreemde bedrijvigheid teweeg die onaanvaardbaar is in agrarisch gebied.

Bijgevolg is het ook geenszins aanvaardbaar dat een traiteur- en cateringbedrijf dat, (zoals dit blijkt uit de website van de tussenkomende partij) instaat voor de verzorging van recepties, babyborrels, bedrijfsfeesten, huwelijk, communies, enz., vóór en na elke festiviteit haar traiteur- en feestmateriaal, zoals barbecues, tafels, stoelen, borden, bestek, enz. komt op- en afladen in de loods. Dergelijke activiteiten gaan veel verder dan louter opslag van materialen of materieel.

Het enkele feit dat de keuken van het traiteur- en cateringbedrijf op een andere locatie is gevestigd, doet daar allesbehalve afbreuk aan. Een traiteur- en cateringbedrijf is veel meer dan koken alleen.

Zoals dit in het inleidend verzoekschrift ook wordt aangehaald, wordt bovendien bevestigd dat de in de loods aanwezige koelcellen worden hergebruikt, naar alle waarschijnlijkheid voor het opslaan van voedsel, wat aldus bezwaarlijk op een passieve wijze kan geschieden.

Ook het stallen van de voertuigen voor de traiteurdiensten brengt enige vervoersactiviteit met zich mee, nu de werknemers van het traiteur- en cateringbedrijf met de eigen wagen tot aan de loods moeten komen om vervolgens met deze voertuigen tot aan de klant te rijden en omgekeerd.

Terecht komt het departement Landbouw en Visserij en provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar (hierna: PSA) dan ook tot de conclusie dat de loods een wezenlijk deel zal uitmaken van de reguliere werking van het bedrijf.

Wanneer de verwerende partij dan ook een andere mening is toegedaan, komt het er op aan dat zij in concreto onderzoekt of de werkelijke bedoelingen van de aanvrager effectief louter op opslag gestoeld zijn en dit vervolgens ook zo motiveert in haar besluit waarom zij in tegenstelling tot het departement Landbouw en Visserij en de PSA meent dat er in casu louter sprake zal zijn van passieve opslag.

Zoals dit in het inleidend verzoekschrift wordt aangegeven, voert de deputatie dit onderzoek niet, minstens op een niet afdoende wijze door louter te verwijzen naar enkele foto's en de beschrijven van het materiaal.

Omtrent de motivering in de bestreden beslissing

(...)

11.

In zoverre de tussenkomende partij stelt dat de verwerende partij tegemoet is gekomen aan de bevindingen, twijfels en vrees van de PSA, werd er in het inleidend verzoekschrift reeds op gewezen dat de PSA zijn standpunten in het verslag helemaal niet baseert op vrees of op basis van twijfels in die zin.

Het volstaat hiervoor te verwijzen naar de uiteenzetting in het inleidend verzoekschrift.

Bovendien diende de verwerende partij niet te onderzoeken of de vestiging van het bedrijf op een andere locatie wordt georganiseerd – hetgeen zij evenmin heeft gedaan door zich louter te baseren op foto's en de beschrijving van het materiaal, zij diende te onderzoeken of het gebruik van de loods deel zal uitmaken van de actieve bedrijfsvoering, hetgeen zij nagelaten heeft te doen.

Waar de tussenkomende partij stelt dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het inroepen van het formele motiveringsgebrek en hierbij verwijst het arrest van uw Raad van 4 juni 2013 (nr. A/2013/0291), citeert zij dit arrest op onvolledige wijze.

Zij vergeet immers dat het om de feitelijke en juridisch determinerende overwegingen van het verslag van de PSA gaat die in de bestreden beslissing niet worden vermeld.

Aangezien in de bestreden beslissing op geen enkele wijze melding wordt gemaakt van deze feitelijk en juridisch determinerende overweging in het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, kan niet worden nagegaan of de deputatie haar beslissing daadwerkelijk op grond van vermeld verslag heeft genomen en hierbij eventueel andersluidende overwegingen op afdoende wijze heeft weerlegd, schendt de bestreden beslissing artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, evenals de materiële motiveringsplicht (zie RvVb 15 december 2010, nr. S/2010/0066).

*De motivering mag nooit beperkt blijven tot een louter tegenspreken van het advies, maar moet duidelijk maken waarom de beslissende overheid meent de argumenten waarop het advies steunt niet te kunnen volgen. De motiveringsplicht is in dat geval strenger. De verwerende partij moet in dat geval nog concreter, preciezer en zorgvuldiger de redenen aangeven die haar de van deze adviezen/beslissingen afwijkende bestreden beslissing hebben doen nemen. (I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge Die Keure, 1999, 196-197 en 201).*

De verwerende partij laat het – in schril contrast met het advies van het departement Landbouw en Visserij en het verslag van PSA – volstrekt na de te onderzoeken of de aanvraag niet zal meebrengen dat de loods actief deel zal uitmaken van het traiteurbedrijf en dus geen loutere opslag betreft, laat staan dat zij dit enigszins deugdelijk motiveert.

Omtrent de opgelegde voorwaarde

12.

(...)

Waar de tussenkomen de partij tevens opwerpt dat de verzoekende partij onterecht stelt dat de opgelegde voorwaarde niet voldoende precies is, verwijst zij eveneens naar haar eerdere uiteenzetting. Met de betrokken voorwaarde zou de mogelijkheid tot het uitoefenen van andere activiteiten dan opslag uitgesloten zijn.

13.

In zoverre de tussenkomen de partij verwijst naar de voorgaande uiteenzetting, volstaat het voor de verzoekende partij eveneens te verwijzen naar hetgeen zij in het inleidend verzoekschrift en supra heeft uiteengezet.

Uit artikel 4.2.19, § 1 VCRO volgt dat de voorwaarden waaraan de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning kan worden onderworpen, voldoende precies moeten zijn. Dit betekent dat een voorwaarde in ieder geval geen aanleiding mag geven tot een beoordeling inzake de uitvoering van de verleende vergunning, noch door de begunstigde van de vergunning, noch door het vergunningverlenend bestuur (RvVb 12 september 2017, nr. A/1718/0037).

Artikel 8, 3° van besluit van 28 november 2003 inzake de functiewijzigingen van voormalige landbouwgebouwen in agrarisch gebied laat niet toe dat andere activiteiten dan loutere opslag in dergelijke gebouwen plaatsvindt.

De verwerende partij geeft geen correcte invulling aan deze decretale bepaling. De opgelegde voorwaarde in de bestreden beslissing is dan ook niet voldoende precies.

Bovendien geeft de deputatie met het opleggen van deze voorwaarde zelf aan dat de aanvraag uit zichzelf niet onder de toepasselijke regelgeving inzake zonevreemde functiewijzigingen valt.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De partijen betwisten niet dat artikel 4.4.23 VCRO van toepassing is op de aanvraag en evenmin dat is voldaan aan de in dit artikel gestelde en cumulatief te vervullen voorwaarden. De wijziging van de functie van een landbouwloods naar een *'magazijn/berging voor een traiteurzaak'*, wat evident geen landbouwactiviteit is en derhalve zonevreemd, is conform artikel 2 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen vergunningsplichtig.

Artikel 8 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen bepaalt daarnaast, in uitvoering van artikel 4.4.23 VCRO, de volgende voorwaarden voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie land- en tuinbouw in de ruime zin:

“ ...

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

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

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

...”

Er wordt niet betwist dat aan de eerste en de tweede voorwaarde is voldaan. De verzoekende partij betwist in essentie wel dat de beoogde functiewijziging louter betrekking heeft op de opslag van allerhande materialen of materieel.

2.

Het begrip *'opslag van allerhande materialen of materieel'* wordt niet gedefinieerd in het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen. In het verslag aan de Vlaamse regering wordt volgende toelichting gegeven:

“ ...

In agrarisch gebied komen voormalige landbouwgebouwen voor, die onttrokken zijn aan de landbouwfunctie (schuren, stallen, en dergelijke). Deze kunnen gebruikt worden louter voor de opslag van allerhande materialen of materieel, zonder dat er andere activiteiten in het gebouw plaatsvinden. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan : winterberging voor caravans, berging van oldtimers, opslag van hout voor een schrijnwerkerij, enz. ... Een niet vergunbaar voorbeeld : schrijnwerkerij in dezelfde leegstaande stal.

...”

Hoewel op zich niet bindend, kan uit het citaat wel afgeleid worden dat de Vlaamse regering met artikel 8, 3° Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen bedoelde dat *'in het gebouw geen andere activiteiten dan opslag'* mogen plaatsvinden.

3.

Wat betreft de voorwaarde van artikel 8, 3° Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen, overwoog de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag van 5 december 2017:

“ ...

Voorliggende aanvraag doet echter gerede twijfels ontstaan nopens de ware motieven van de aanvraag. Dit blijkt niet alleen uit de besluitvorming van het college van burgemeester en schepenen maar ook uit het niet mis te verstane advies van het Departement Landbouw en Visserij dat uitdrukkelijk stelt: “De aanvraag betreft de omvorming van een landbouwloods naar opslagplaats voor een traiteurzaak. De landbouwloods is een

onderdeel van een voormalig serrebedrijf. Op de site bevindt zich een woning met aangebouwde bloemenzaak, een serre en de loods. Volgens de bijgevoegde nota wordt de bestaande activiteit op de site stopgezet wegens pensionering. Het Departement Landbouw en Visserij heeft toch enkele bemerkingen bij deze aanvraag. De functiewijziging moet in de eerste plaats voldoen aan alle voorwaarden en mogelijkheden van het BVR dd. 28/11/03 (Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen). Ons inziens, is de omvorming naar een 'opslagplaats' voor een traiteurzaak geen toegelaten zonevreemde functiewijziging gezien het hier een zonevreemde activiteit betreft die zich hier zal vestigen en verder zal ontwikkelen. Bovendien zal men door de omvorming van 1 van de gebouwen hier een afsplitsing veroorzaken van de rest van de site, temeer ook omdat er een aparte oprit is naar de loods. Dit kan niet worden aanvaard. De volledige site moet nu en in de toekomst als 1 geheel beschouwd worden."

Uit deze analyse blijkt immers dat het niet gaat om louter passieve opslag; het gaat onder meer om het gebruiken van de aanwezige koelcellen (wat duidelijk tot de actieve bedrijfsvoering behoort), maar ook onder meer het stallen van de voertuigen voor de traiteurdiensten die deel uitmaken van de reguliere werking van het bedrijf, hetgeen appellant ook bevestigt wanneer hij stelt dat de traiteurdienst ook diensten levert bij de klanten ter plaatse. Er dient aldus geconcludeerd dat deze loods een wezenlijk actief en continu deel zal gaan uitmaken van de werking van het bedrijf, waarbij tal van regelmatige voertuigbewegingen aan de orde zijn; zulks strijdt met geciteerd Art 8.3°. Het gevraagde wijkt sterkt af van wat wel toegelaten is, namelijk het omvormen van een loods tot louter passieve opslag voor bv. oldtimers, caravans, motorhomes,...

...

De verwerende partij meent in de bestreden beslissing dat aan de betreffende voorwaarde evenwel voldaan is en overweegt het volgende:

" ...

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar adviseerde in deze ongunstig op basis van twijfels.

Op basis van de nog aangeleverde bijkomende informatie ter ondersteuning, nl. foto's van bestaande keuken, van de foodtruck en van de barbecues, en de beschrijving van het materiaal waarover het gaat, kan afgeleid worden dat deze vrees ongegrond is. Er is nl geen nood aan inrichting van een keuken en de foto's tonen aan dat er wel degelijk materiaal is dat men wenst op te slaan.

Om volledig de vrees weg te nemen dat de traiteurszaak daar zal gevestigd worden, kan via een voorwaarde nog eens uitdrukkelijk opgelegd worden dat het enkel kan omgevormd worden in functie van opslag van allerhande materialen of materieel in de zin van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

..."

4.1.

Dat de verwerende partij er op grond van artikel 4.7.23 VCRO toe gehouden is haar beslissing te nemen op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, houdt in dat zij dit verslag in haar besluitvorming dient te betrekken.

Hoewel dit verslag niet bindend is, zodat de verwerende partij er kan van afwijken, moet zij in dat laatste geval haar beslissing des te concreter en zorgvuldiger motiveren. De verzoekende partij is van oordeel dat de verwerende partij de op haar rustende (verstrengde) motiveringsplicht heeft geschonden.

In de mate dat de verzoekende partij zich niet alleen beroept op de schending van het (materiële) motiveringsbeginsel, maar ook op de schending van de formele motiveringsplicht, zoals uitgedrukt in de Motiveringswet, stelt de Raad vast dat zij de motieven van de bestreden beslissing wel kent, maar in essentie de deugdelijkheid, zijnde de juistheid in feite en in rechte, ervan betwist.

De Raad begrijpt de ingeroepen schending dan ook als een schending van de materiële motiveringsplicht aangezien zowel uit de bestreden beslissing als uit de wijze waarop de verzoekende partij haar middel ontwikkelt, moet afgeleid worden dat de bestreden beslissing een formele motivering bevat.

4.2.

De verwerende partij maakt melding van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in de bestreden beslissing en weerlegt het verslag mede aan de hand van bijkomende informatie van de tussenkomende partij. De verzoekende partij meent dat de naderhand verstrekte gegevens de argumentatie van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet weerleggen. Nog volgens de verzoekende partij berust het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bovendien niet op vrees of twijfel.

Wat dit laatste betreft, stelt de Raad evenwel vast dat het tegendeel blijkt uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. In het licht van artikel 8, 3° Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar immers uitdrukkelijk (met verwijzing naar de standpunten van het Departement Landbouw en Visserij en het college van burgemeester en schepenen) dat hij *'gerede twijfels nopens de ware motieven van de aanvraag'* heeft. Het volledig in het verslag opgenomen advies van het Departement Landbouw en Visserij vreest voor het zich ter plaatse vestigen en verder ontwikkelen van de traiteurszaak die zich thans nog elders bevindt en het college van burgemeester en schepenen acht die *'vrees absoluut gegrond'*.

4.3.

De Raad is immers van oordeel dat de enkele vrees, dan wel niet nader onderbouwde *'gerede twijfels'*, op zich niet volstaan om te besluiten dat de betrokken landbouwloods niet uitsluitend voor de *'opslag van allerhande materialen of materieel'* zal worden gebruikt. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij, op grond van een eigen onderzoek van de door de tussenkomende partij verstrekte gegevens (waarvan de waarachtigheid op zich kennelijk niet wordt betwist), tot de vaststelling dat er geen nuttige dan wel gegronde aanwijzingen zijn die doen aannemen dat de kwestieuze loods voor andere doeleinden zal dienen dan voor de opslag van allerhande materialen of materieel zal dienstig zijn.

De verwerende partij komt tot deze vaststelling mede op grond van de verklaring van de tussenkomende partij dat zij geen nood heeft aan een inrichting om ter plaatse (dit wil zeggen in de betrokken loods) te koken omdat de gerechten worden bereid te Serskamp (Wichelen), Dorpstraat 63, waar de tussenkomende partij haar traiteurszaak heeft. Bovendien tonen de foto's aan dat er materiaal is dat men ook volgens de bij de aanvraag gevoegde beschrijvende nota ter plaatse wil opslaan.

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, heeft de verwerende partij hiermee niet onderzocht of en hoe de vestiging van het bedrijf op die andere locatie wordt georganiseerd. Zij heeft wel

onderzocht wat er aan *‘activiteiten in de loods’* zou kunnen worden uitgevoerd en besluit dat dit *‘alleen opslag’* is, conform de op plan en in de beschrijvende nota vermelde opslag van *‘materiaal’* en *‘staanplaats voertuigen’*. Het gebruik van de in de loods aanwezige koelcellen overtuigt op zich niet van een ander opzet, dat desgevallend niet zou stroken met artikel 8, 3° Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.

4.4.

Om elke vrees of twijfel dat de traiteurszaak zich op termijn toch in de betrokken loods zou vestigen volledig weg te nemen, koppelt de verwerende partij aan de vergunning de uitdrukkelijke voorwaarde dat het gebouw enkel gebruikt mag worden voor de opslag van allerhande materialen of materieel in de zin van artikel 8, 3° Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.

De Raad is van oordeel dat de beoordeling van de verwerende partij in het licht van artikel 8, 3° Besluit Zonevrije Functiewijzigingen niet kennelijk onredelijk dan wel onzorgvuldig is. De verzoekende partij toont alvast het tegendeel niet aan. Zij toont evenmin aan dat de gegevens en de informatie waarop de verwerende partij haar beoordeling heeft gebaseerd, niet waarachtig zouden zijn.

Hoewel er vragen kunnen rijzen over het relatieve nut van de opgelegde voorwaarde *‘... dat het gebouw enkel mag gebruikt worden voor opslag van allerhande materialen of materieel in de zin van artikel 8 van het besluit...’*, is de Raad tot slot van oordeel dat deze voorwaarde voldoende duidelijk is, minstens dat deze voorwaarde de wettigheid van de bestreden beslissing op zich niet aantast.

Het middel wordt verworpen.

VII. KOSTEN

1.

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep, inclusief de hierna bedoelde rechtsplegingsvergoeding, geheel of voor een deel ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk wordt gesteld.

2.

In zoverre de verzoekende partij, gelet op de verwerping van haar vordering, als de ten gronde in het ongelijk gestelde partij aangemerkt moet worden en zij met toepassing van artikel 21, §2 DBRC-decreet van de betaling van het rolrecht is vrijgesteld, zijn er geen kosten.

Als de ten gronde in het ongelijk gestelde partij kan de verzoekende partij evenmin aanspraak maken op een rechtsplegingsvergoeding. Haar verzoek in die zin wordt dan ook afgewezen.

3.

Het komt de Raad tot slot passend voor om de kosten van de tussenkomst, zijnde het door de tussenkomende partij betaalde rolrecht, ten laste van de tussenkomende partij te laten.

De tussenkomende partij beslist immers zelf om (vrijwillig) tussen te komen. De Raad is bovendien van oordeel dat een eventuele tussenkomst, waarbij het voor de verzoekende partij moeilijk is in

te schatten hoeveel partijen er daadwerkelijk zullen tussen komen, de inzet van de procedure niet mogen verzwaren.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de bvba FRITSHOP is ontvankelijk.
2. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
3. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling van de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 4 juni 2019 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Stephanie SAMYN

Filip VAN ACKER