

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/1419 van 9 augustus 2016
in de zaak 1314/0549/A/7/0498

In zake: de **LEIDEND AMBTENAAR** van het departement RWO,

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Veerle TOLLENAERE
kantoor houdende te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:

verwerende partij

*Tussenkomen-
de partij:*

1. de heer **Bart BRACKE**,
2. mevrouw **Kathy DECLERCQ**,

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Wim DE CUYPER en ROY VANDER CRUYSSSEN
kantoor houdende te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 5 mei 2014 de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 27 februari 2014.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen- de partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zingem van 23 oktober 2013 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen- de partijen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het regulariseren van het aanbrengen van een betonverharding en keermuren, het aanbrengen van twee garagepoorten in een bestaande loods en de functiewijziging van een bestaande stalling naar berging voor materiaal/materieel.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 9750 Ouwegem, deelgemeente van Zingem, Boeregemstraat 38 met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie A, nummers 481E en 482B.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkommende partijen hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De behandeling van de zaak die initieel werd toegewezen aan de vierde kamer, werd met een beschikking van 29 februari 2016 toegewezen aan de zevende kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 26 mei 2016, waar de vordering tot vernietiging wordt behandeld.

Kamervoorzitter Marc VAN ASCH heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende, verwerende en tussenkommende partij zijn schriftelijk verschenen.

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

III. TUSSENKOMST

De heer Bart BRACKE en mevrouw Kathy DECLERCQ verzoeken met een aangetekende brief van 12 juni 2014 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de vierde kamer heeft met een beschikking van 10 november 2014 de tussenkommende partijen toegelaten om in de debatten tussen te komen.

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

IV. FEITEN

Op 30 september 2009 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zingem een stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen van een zonevrije woning en het slopen en herbouwen van een loods. Er wordt als voorwaarde opgelegd dat in de nieuwe loods geen vergunningsplichtige functiewijzigingen kunnen toegestaan worden.

Op 23 februari 2011 wordt een driepartijenoverleg georganiseerd. Als conclusie wordt in het verslag vermeld:

"Er wordt een zonevrije functie met dynamische activiteiten (chapewerken) in agrarisch gebied gecreëerd, juridisch is dit niet aanvaardbaar! Deze functie hoort thuis in een KMO-zone."

Op 12 juni 2012 wordt een proces-verbaal opgesteld met de volgende vaststellingen:

"...

Perceel 481D

1. Het oorspronkelijke woongebouw aan de noordelijke zijde van het perceel, is gesloopt. De ruwbouw van het nieuwe woonhuis is bijna voltooid. Het dekken van het dak dient nog te gebeuren.

2. De stalling aan de oostelijke zijde bevindt zich nog in een ongewijzigde, oorspronkelijke toestand, zoals het goed in 2009 werd aangekocht.

3. De oorspronkelijke hangar aan de zuidelijke zijde is gesloopt en werd reeds vervangen door een nieuwe loods. In het noordelijke deel van de loods, werd een tijdelijke woonfunctie gecreëerd, in afwachting van de voltooiing van het eigenlijke woonhuis.

Perceel 482A

1. Hier valt het onmiddellijk op, dat er een aanzienlijke oppervlakte met beton werd verhard. Het middenplein alleen al heeft een oppervlakte van 950 m² (38 x 25 m). Dit is het gedeelte gemeten tussen de zuidelijke gevel van de nieuwe loods en de oprit tot aan de zuidelijke rand, waar keermuren werden opgericht, voor het stockeren van inert materiaal.

De keermuren (ongelijke zijden) meten: 14,5 x 8,5 x 7,8 m. De sleuf is gevuld met zand (capaciteit tot 1500T).

2. Op het verhard terrein staan een aanhangwagen en een vrachtwagen alsook enkele personenwagens van de werknemers, een container met afvalstoffen (secondaire grondstoffen voor het vervaardigen van isolatie). Aan de voorzijde van de aanhangwagen loopt een darm naar een compressor. Aan de achterzijde loopt een darm naar een recipiënt, wat een vermoeden doet rijzen, dat er op het terrein, stoffen worden gemengd.

Op het terrein verspreid, bevindt zich globaal gezien, een stockering van ca. 70.000 Kg, deels Nestaan IS030 en deels Nestaan Poly SD382/28. Voortgaand op de pictogrammen volgens de nieuwste Europese richtlijn, gaat het om schadelijke stoffen
...

Op 12 juli 2013 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de tussenkomende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zingem een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "het regulariseren van een betonverharding en keermuren, van twee garagepoorten in een bestaande loods en de functiewijziging van een bestaande stalling naar berging voor materiaal/materieel".

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan 'Oudenaarde', gelegen in agrarisch gebied.

De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 25 juli 2013 tot en met 25 augustus 2013, wordt één bezwaarschrift ingediend.

Het Agentschap Wegen en Verkeer, district Oudenaarde, brengt op 12 augustus 2013 een gunstig advies uit.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling brengt op 19 augustus 2013 een ongunstig advies uit.

De deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen brengt op 19 augustus 2013 een gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zingem verleent op 11 september 2013 het volgende ongunstig vooradvies:

“ ...

Het gehouden openbaar onderzoek leverde 1 bezwaarschrift op. Dit bezwaarschrift is ontvankelijk en deels gegrond;

Gelet op het gunstig advies uitgebracht door het Agentschap Wegen en Verkeer,

Gelet op het gunstig advies met voorwaarden uitgebracht door de dienst Integraal Waterbeleid van de Provincie;

Gelet op het ongunstig advies uitgebracht door het Departement Landbouw en Visserij;

Overwegend dat de regularisatiewerken worden aangevraagd volledig in functie van een niet vergund zonevreemd bedrijf dat gespecialiseerd is in PUR schuim, zand cement chape, isolerende chapes e.a.;

Dat dergelijk bedrijf thuishoort in een KMO-zone en niet in overeenstemming is of kan gebracht worden met de uitzonderingsbepalingen van de VCRO, de ruimtelijke ordening en de milieuwetgeving;

Overwegend dat het project reeds eerder op een 3-partijenoverleg werd voorgelegd en ongunstig werd geadviseerd;

Dat de aanvraag derhalve niet voor vergunning vatbaar is;

Algemene conclusie

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

...”

De gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar sluit zich volledig aan bij het vooradvies van het college van burgemeester en schepenen en verleent op 10 oktober 2013 een ongunstig advies.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zingem weigert op 22 oktober 2013 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomen partijen. Het college motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag

Het goed van de aanvraag is gelegen ter hoogte van de Boeregemstraat een open agrarisch gebied; het betreft een gedesaffekteerde hoeve, waarvoor reeds stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het herbouwen van de woning en een loods;

De bestaande toestand

Een woning met loods, stalling en berging;

Gewenste ontwikkeling

Het regulariseren van het aanbrengen van een betonverharding en keermuren, het aanbrengen van twee garagepoorten in bestaande loods en de functiewijziging van bestaande stalling naar berging voor materiaal/materieel;

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

De ingediende aanvraag is volledig;

Het gehouden openbaar onderzoek leverde 1 bezwaarschrift op. Dit bezwaarschrift is ontvankelijk en deels gegrond;

Gelet op het gunstig advies uitgebracht door het Agentschap Wegen en Verkeer,

Gelet op het gunstig advies met voorwaarden uitgebracht door de dienst Integraal Waterbeleid van de Provincie;

Gelet op het ongunstig advies uitgebracht door het Departement Landbouw en Visserij;

Overwegend dat de regularisatiewerken worden aangevraagd volledig in functie van een niet vergund

zonevreemd bedrijf dat gespecialiseerd is in PUR schuim, zand cement chape, isolerende chapes e.a.;

Dat dergelijk bedrijf thuishoort in een KMO-zone en niet in overeenstemming is of kan gebracht worden

met de uitzonderingsbepalingen van de VCRO, de ruimtelijke ordening en de Milieuwetgeving;

Overwegend dat het project reeds eerder op een 3-partijenoverleg werd voorgelegd en ongunstig werd

geadviseerd;

Dat de aanvraag derhalve niet voor vergunning vatbaar is;

(...)

Algemene conclusie

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving;

...

De tussenkomende partijen tekenen tegen deze beslissing op 22 november 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 13 januari 2013 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

1.1 De juridische aspecten

Regularisatieaanvragen moeten in principe op dezelfde wijze worden behandeld als andere aanvragen, en de overheid moet zich ervoor hoeden dat ze niet zwicht voor het gewicht van het voldongen feit. Er moet worden uitgegaan van de toestand zoals die was voor de uitvoering van de wederrechtelijk uitgevoerde werken en de aanvraag moet worden beoordeeld op dezelfde wijze als elke andere aanvraag in functie van de goede ruimtelijke aanleg van de plaats zoals die thans wenselijk is.

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven, daar de aangevraagde werken niet in functie staat van een agrarisch of para-agrarisch bedrijf.

De huidige activiteiten richten zich niet naar de agrarische sector maar betreffen in se de inrichting van een aannemersbedrijf op de site van een voormalige hoeve in agrarisch gebied.

Bijgevolg dient nagegaan in hoeverre het gevraagde binnen het toepassingsgebied valt van de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen.

Art. 4.4.23. VCRO stelt (...)

Het uitvoeringsbesluit van 28 november 2003 inzake de toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen stelt (...)

De aanvraag voldoet vooreerst niet aan de voorwaarde vermeld in artikel 2 dat het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt moet zijn voor de nieuwe functie. De loods werd, na het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning in 2009, gesloopt en herbouwd; het betreft een nieuwbouw.

De nieuwe loods is vergund, doch in tegenstelling tot wat appellant beweert, niet voor wat de functie betreft. In de vergunning voor de nieuwe loods werd immers als voorwaarde opgenomen dat in het gebouw geen vergunningsplichtige functiewijzigingen kunnen worden toegelaten.

Vanuit financieel en bouwtechnisch oogpunt werden ingrijpende werken uitgevoerd om de bedrijfsactiviteiten op het terrein te kunnen uitvoeren. m.n. nieuwbouw loods en bijhorende terreinaanlegwerken (aanleg betonverharding en keermuren).

De volgens het uitvoeringsbesluit mogelijke functiewijziging heeft daarenboven enkel betrekking op opslag.

Er dient echter vastgesteld dat voorliggende aanvraag niet louter betrekking heeft op de opslag van materialen en materieel in de bestaande gebouwen. Een aanzienlijke oppervlakte van het terrein werd verhard. Op de verharding werden keermuren opgericht voor het stockeren van inert materiaal (zand). Uit het PV blijkt dat bij het plaatsbezoek zich op het terrein tevens een aanhangwagen en een vrachtwagen bevonden, enkele personenwagens van werknemers alsook een container. In het PV werd tevens het vermoeden geuit dat op het terrein stoffen worden gemengd.

De volledige site staat in dienst van de bedrijfsactiviteiten en wordt gebruikt als feitelijke en logistieke bedrijfszetel voor de werking van het aannemingsbedrijf. De exploitant geeft zelf aan dat isolatiewerken en chape-activiteiten tot de kerntaken van het bedrijf behoren, en dat de zaak volledig gerund wordt vanuit de betreffende locatie in de Boeregemstraat. Er is ook een regelmatig komen en gaan van rollend materieel en van bouwstoffen, conform aanvrager dagelijks een 15-tal voertuigbewegingen. Dit kan niet als louter opslag aanzien worden, dit genereert een geheel andere dynamiek, een dergelijke activiteit dient verwezen naar een geëigende zone voor bedrijvigheid.

De gebouwen en de omgevende buitenruimte vormen de kern van het bouwbedrijf en zijn geen secundair 'aanhangel' van een elders gevestigd bedrijf waar men tijdelijk niet gebruikte zaken voor langere tijd in opslaat. Er is een frequente dagelijkse dynamiek.

Ook de schaal van de aangewende oppervlakte van de gebouwen en de buitenomgeving wijst duidelijk in de richting dat het om een volwaardige bedrijfsactiviteit gaat en niet om loutere opslag.

Het besluit inzake de functiewijzigingen van voormalige landbouwgebouwen in agrarisch gebied laat zulks niet toe: het dient te gaan om loutere (particuliere) opslag in de gebouwen zonder dat andere activiteiten plaatsvinden in die gebouwen.

De aanvraag tot functiewijziging overstijgt derhalve de reikwijdte van wat wettelijk toegelaten is.

Enkel een volledig binnen de in de vcro en het bijhorend uitvoeringsbesluit passend gebruik dat louter betrekking heeft op de opslag van allerhande materialen of materieel kan binnen het toepassingsgebied vallen van de geldende afwijkingsbepalingen.

De ruime betonverharding, de aangelegde keermuren, alsook de wijziging van de garagepoorten in de bestaande loods, kaderen eveneens volledig binnen de bedrijfsactiviteiten en kunnen bijgevolg geenszins aanzien worden als een aanpassingswerk bij een zonevreemde constructie (artikel 4.4.19 §2 VCRO), zoals aangegeven door appellant.

In het beroepsschrift wordt melding gemaakt van de gewenste sloop van een aangebouwde constructie met oppervlakte van 358 m² en volume van 485 m. Deze sloop maakt evenwel geen onderwerp uit van het aanvraagdossier.

Uit dit alles dient besloten dat voorliggende aanvraag tot regularisatie van de vestiging van een nieuwe ambachtelijke bedrijf op deze locatie in agrarisch gebied, niet binnen het toepassingsgebied valt van de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen.

1.2 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op de hiervoor aangehaalde legaliteitsbelemmering voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning kunnen verdere opportuniteitsafwegingen er niet in resulteren dat alsnog een stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend.

1.3 Conclusie

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

Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd

...

Na de hoorzitting van 21 januari 2014 beslist de verwerende partij op 27 februari 2014 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

1.5 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

Het eigendom is gelegen ongeveer 1500 m ten noorden van de dorpskern van Ouwegem, in het landelijke noordwestelijke deel van de gemeente Zingem. De omgeving bestaat uit een open agrarisch gebied met versnipperde bebouwing, zowel alleenstaand als in clusters.

De bouwplaats is door een ca. 160 m lange oprit verbonden met de Boeregemstraat (gewestweg N437), die daar tevens de gemeentegrens met Kruishoutem vormt.

Het terrein van de aanvraag omvat 2 percelen met een totale oppervlakte van 22.970 m². Hierop bevindt zich een gedesaffekteerde hoeve met een vierkantvormige gebouwenconfiguratie bestaande uit: een recent herbouwde woning, een recent herbouwde loods, een berging en een stalling.

Op het terrein werden werken uitgevoerd ten behoeve van de op de bouwplaats gevestigde bedrijfsactiviteiten van de 'bvba Bracke Bouw', een aannemersbedrijf gespecialiseerd in isolatie- en chapewerken.

De aanvraag omvat de regularisatie van de reeds uitgevoerde werken en beoogt de op de bouwplaats gevestigde bedrijfsactiviteiten te kunnen verderzetten.

De regularisatie-aanvraag heeft in het bijzonder betrekking op:

- de aanleg van betonverharding met een totale oppervlakte van 1402 m²*
- het plaatsen van keermuren op de nieuwe verharding ter compartimentering van de opslag van zand.*
- het regulariseren van een bijkomende garagepoort aan de westelijke zijde van de loods, alsook het kleiner uitvoeren van een garagepoort in de oostelijke gevel.*
- de functiewijziging van de bestaande stalling naar berging voor materiaal/materieel.*

- het plaatsen van een olie-afscheider en 2 hemelwaterputten met elk een inhoud van 10.000 liter, met aansluitend een infiltratiebekken met overloop naar de bestaande grachten, dit voor het opvangen van het oppervlaktewater afkomstig van de betonverharding.

...

1.6 De juridische aspecten

Regularisatieaanvragen moeten in principe op dezelfde wijze worden behandeld als andere aanvragen, en de overheid moet zich ervoor hoeden dat ze niet zwicht voor het gewicht van het voldongen feit. Er moet worden uitgegaan van de toestand zoals die was voor de uitvoering van de wederrechtelijk uitgevoerde werken en de aanvraag moet worden beoordeeld op dezelfde wijze als elke andere aanvraag in functie van de goede ruimtelijke aanleg van de plaats zoals die thans wenselijk is.

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven, daar de aangevraagde werken niet in functie staat van een agrarisch of para-agrarisch bedrijf.

De huidige activiteiten richtten zich niet naar de agrarische sector maar betreffen in se de inrichting van een aannemersbedrijf op de site van een voormalige hoeve in agrarisch gebied.

Bijgevolg dient nagegaan in hoeverre het gevraagde binnen het toepassingsgebied valt van de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen.

Art. 4.4.23. VCRO stelt (...)

Het uitvoeringsbesluit van 28 november 2003 inzake de toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen stelt (...)

De aanvraag voldoet aan de voorwaarde vermeld in artikel 2 dat het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt moet zijn voor de nieuwe functie. De loods werd, na het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning in 2009, gesloopt en herbouwd; het betreft een voor het beoogde gebruik geschikte nieuwbouw.

De nieuwe loods is hoofdzakelijk vergund, doch nog niet voor wat de functie betreft.

Vanuit financieel en bouwtechnisch oogpunt hoeven geen ingrijpende werken uitgevoerd om de bedrijfsactiviteiten op het terrein te kunnen uitvoeren.

De volgens het uitvoeringsbesluit mogelijke functiewijziging heeft betrekking op opslag, het beoogde gebruik bestaat uit opslag van materiaal en materieel, wat dan ook kan aanvaard worden.

Van een ander gebruik zijn geen bewijzen.

Het besluit inzake de functiewijzigingen van voormalige landbouwgebouwen in agrarisch gebied laat zulks toe: het dient te gaan om loutere opslag in de gebouwen zonder dat andere activiteiten plaatsvinden in die gebouwen.

De aanvraag tot functiewijziging valt binnen het toepassingsgebied van voormelde afwijkingsbepaling..

Een aanzienlijke oppervlakte van het terrein werd verhard. Op de verharding werden keermuren opgericht voor het stockeren van inert materiaal (zand).

De ruime betonverharding, de aangelegde keermuren, alsook de wijziging van de garagepoorten in de bestaande loods, kaderen binnen de bedrijfsactiviteiten en kunnen aanzien worden als een aanpassingswerk bij een zonevreemde constructie (artikel 4.4.19 §2 VCRO), zoals aangegeven door appellant.

Deze werken vormen wel degelijk een aanpassingswerk, zonder uitbreiding van het overdekte volume, in de zin van voormeld artikel 4.2.24 van de VCRO.

In het beroepsschrift wordt melding gemaakt van de gewenste sloop van een aangebouwde constructie met oppervlakte van 358 m² en volume van 485 m³. Hiervoor dient vergunning gevraagd te worden, dewelke dient worden uitgevoerd.

Uit dit alles dient besloten dat voorliggende aanvraag tot regularisatie van de vestiging van een nieuwe ambachtelijke bedrijf op deze locatie in agrarisch gebied, binnen het toepassingsgebied valt van de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen.

Zo voor loods B eveneens een functiewijziging beoogd wordt dient hiervoor eveneens een stedenbouwkundige vergunning aangevraagd te worden, aangezien het dossier dit aspect niet omvatte.

1.7 De goede ruimtelijke ordening

Het gevraagde betreft een aanvraag in functie van het valoriseren van bestaande zonevreemde gebouwen.

Een dergelijk herbruik kadert in een duurzame ruimtelijke ordening, en kan dan ook aanvaard worden binnen de marge van de wettelijk voorziene mogelijkheden.

Het betreft hier een site die sinds jaar en dag de ordening van deze plek mee bepaalt, zodat van voorgestelde ingreep binnen het bestaande weefsel bezwaarlijk kan gesteld worden dat ze de plaatselijke aanleg verstoort.

Het geheel kent een kwalitatieve erfbeplanting, wat de integratie binnen deze omgeving ten goede komt.

Het perceel bevindt zich niet in een biologisch waardevolle zone en wordt aangemerkt als 'biologische minder waardevol, bebouwing in agrarische omgeving, losstaande hoeve'. Ten noorden van het perceel bevindt er zich een complex van biologisch minder waardevolle en waardevolle elementen, met soortenarm permanent cultuurgrasland, bomenrij met dominantie van (al dan niet geknotte) wilg en bomenrij met dominantie van berk. Evenmin bevindt het perceel zich in een speciale beschermingszone overeenkomstig de Habitatrichtlijn.

Voor wat betreft de functionele inpasbaarheid van de vergunningsaanvraag, dient te worden vastgesteld dat de constructies voldoende verwijderd zijn van de omliggende woningen. De aangevraagde functies betreffen louter berging van materieel en materiaal zodat er op de site niets wordt geproduceerd en/of bewerkt.

Het gebouw C waarvoor de functiewijziging wordt aangevraagd betreft een oude stalling, waarbij intern de tussenschotten van de stallen worden verwijderd en aan de hand van een interne schuifpoort wordt voor een verbinding tussen de beide ruimtes gezorgd.

De betonverharding sluit ruimtelijk gezien aan bij de bestaande loods en bestaande stalling, waardoor de constructies ruimtelijk gezien een geheel vormen. De schaal van de betonverharding is in overeenstemming met de overige constructies. Door het aanleggen van de betonverharding en het aanbrengen van de garagepoorten in de westelijke gevel van de bestaande loods, wordt het volume van de bestaande constructies niet uitgebreid. Het volume van bestaande constructies neemt zelfs af door het slopen van de aangebouwde constructie aan de noordelijke gevel van gebouw C.

De functiewijziging van het bestaande gebouw C naar berging voor materiaal en materieel zal geen wijziging inzake de mobiliteit met zich meebrengen. Evenmin zal de gewijzigde geveluitvoering met twee garagepoorten een wijziging hieromtrent veroorzaken. Met betrekking tot de betonverharding dient te worden opgemerkt dat het aantal voertuigbewegingen per dag zich beperkt tot een vijftiental. Gelet op de ligging aan de voldoende uitgeruste weg Boeregemstraat en de nabijheid van de Steenweg op Deinze (N35), zijn deze bijkomende voertuigbewegingen aanvaardbaar.

Het hoogste punt van de bestaande loods (gebouw B) bedraagt 7m30, waardoor de twee garagepoorten met een hoogte van 4m23 in de westelijke gevel van deze loods in verhouding staan met de hoogte van de loods. Deze sluiten bovendien aan bij de kroonlijsthoogte van de loods (4m45).

De betonverharding bevindt zich op meer dan 150 meter van de voorliggende Boeregemstraat en is aldus niet zichtbaar vanaf het openbaar domein. Aan de linkerzijde van de oprijlaan wordt er voorzien in een zichtscherm uit houten palen en een groene ondoorzichtige doek. Aan de rechterzijde bevinden zich op heden een bomenrij bestaande uit knotwilgen. Achterliggend aan deze bomenrij bevindt er zich een gracht en wordt er bijkomend nog een nieuw aan te planten bomenrij knotwilgen voorzien.

De bestaande grachten omheen het perceel blijven behouden en aan de zuidelijke en oostelijke zijde van de betonverharding wordt een boomgaard voorzien, die op zijn beurt wordt omzoomd door een nieuw aan te leggen bufferstrook met streekeigen beplanting (breedte ong. 5 meter).

Op deze wijze wordt gezorgd voor een optimale groenvoorziening op en rond het perceel, zodanig dat de betonverharding visueel-vormelijk niet aanwezig is in het landschap en bijgevolg aanvaardbaar is.

Voor wat betreft visuele hinder kan verwezen worden naar wat hiervoor werd gesteld inzake de maximale groene invulling van het perceel en is enige visuele hinder afwezig. De aangelegde betonverharding en de functiewijziging van het gebouw C zullen evenmin geur- of geluidshinder met zich meebrengen.

De hinderaspecten vloeiend uit onderhavige vergunningsaanvraag dienen als minimaal te worden beschouwd.

Het voorwerp van de vergunningsaanvraag beantwoordt bijgevolg aan de goede ruimtelijke ordening.

1.8 Conclusie

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

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend volgens ingediend plan onder de voorwaarden dat dient voldaan aan de hemelwaterverordening, conform de bepalingen van de provinciale dienst Integraal Waterbeleid, dat voor de in het beroepschrift vermelde sloop van de aan de noordelijke zijde van gebouw C aangebouwde constructie met oppervlakte van 358 m² en volume van 485 m³ een afzonderlijke vergunning wordt aangevraagd dewelke dient te worden uitgevoerd, en dat voor loods B nog een stedenbouwkundige vergunning dient aangevraagd indien ook hier de nieuwe functie ingebracht wordt.

...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Enig middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij roept de schending in van de artikelen 4.3.1, 4.4.19, §2 en 4.4.23 VCRO, de schending van artikel 4.7.21, §1, eerste lid en 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, de schending van artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit), de schending van artikel 2 en 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen (hierna: Besluit Zonevrije Functiewijzigingen), de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel.

Over het eerste en derde onderdeel

1.1.

De verzoekende partij zet in een eerste onderdeel uiteen dat regularisatieaanvragen op dezelfde wijze moeten behandeld worden als andere aanvragen. Er moet uitgegaan worden van de toestand zoals die was voor de uitvoering van de wederrechtelijk uitgevoerde werken. De aanvraag moet op dezelfde wijze beoordeeld worden als elke andere aanvraag in functie van de goede ruimtelijke aanleg van de plaats zoals die thans wenselijk is.

Zij stelt dat de verwerende partij ten onrechte van mening is dat toepassing kan gemaakt worden van de decretale afwijkingsmogelijkheden. Zij verwijst naar het driepartijenoverleg van 23 februari 2011, het bezwaar geuit tijdens het openbaar onderzoek, het advies van Landbouw en Visserij afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling van 19 augustus 2013, het vooradvies van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zingem van 11 september 2013, het advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar van 10 oktober 2013, en het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar van 13 januari 2014. In al deze adviezen wordt telkens gesteld dat het aangevraagde niet kan worden vergund worden omdat alles in functie staat van een zonevrij bedrijf dat niet thuishoort in het agrarisch gebied.

Volgens de verzoekende partij wordt in de bestreden beslissing met een loutere stijlclausule gesteld dat de aanvraag voldoet aan artikel 2 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen omdat het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt zou zijn voor de nieuwe functie en omdat vanuit financieel en bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken moeten uitgevoerd worden om de bedrijfsactiviteiten op het terrein te kunnen uitvoeren.

Zij stelt dat de verwerende partij voorbijgaat aan doorslaggevende elementen, zoals deze door de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag werden uiteengezet:

- De loods werd na het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning van 30 september 2009 volledig gesloopt en herbouwd. In de vergunning is als voorwaarde opgenomen dat in het gebouw geen vergunningsplichtige functiewijzigingen kunnen toegelaten worden.

- Vanuit financieel en bouwtechnisch oogpunt zijn ingrijpende werken uitgevoerd om de bedrijfsactiviteiten op het terrein te kunnen uitvoeren. Er is een nieuwbouwloods opgetrokken, er is een grote oppervlakte betonverharding aangelegd (1.402,00 m²) en er zijn keermuren geplaatst voor opslag van inert materiaal (zand).

De verzoekende partij verwijst ten overvloede naar de aanvraag om een olie-afscheider en twee hemelwaterputten te plaatsen met elk een inhoud van 10.000 liter, met aansluitend een infiltratiebekken met overloop naar de bestaande grachten die voor opvang moeten zorgen van het oppervlaktewater afkomstig van de betonverharding. Dit kadert volgens haar allemaal binnen het geheel van de bedrijfsactiviteiten waarvan de functiewijziging van de loods deel uitmaakt. Er kan bezwaarlijk gesteld worden dat de aanleg van een olie-afscheider en twee hemelwaterputten vanuit financieel en bouwtechnische oogpunt geen ingrijpende werken zouden vormen.

De verzoekende partij leidt hieruit af dat niet voldaan is aan de generieke voorwaarden van artikel 2 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.

De verzoekende partij stelt verder dat evenmin voldaan is aan artikel 8 van het Zonevrij Functiewijzigingenbesluit. De loods waarvoor een functiewijziging wordt aangevraagd heeft volgens haar niet de hoofdfunctie '*landbouw*' maar wel een residentiële hoofdfunctie (wonen). Het beroepsschrift van de tussenkomen partijen van 20 november 2013, bevestigt dat loods C aan de landbouwfunctie is onttrokken. Bovendien is in de stedenbouwkundige vergunning van 30 september 2009 tot herbouw van de woning en de loods aangegeven dat in de loods geen zonevrije functiewijzigingen meer mogelijk zijn.

De verzoekende partij stelt bovendien dat niet voldaan is aan artikel 8, 3° van voormeld besluit. Volgens voormelde bepaling kan alleen de '*opslag*' van materialen of materieel in aanmerking komen voor vergunning. Buiten deze opslagactiviteiten mogen geen activiteiten vreemd aan het bestemmingsvoorschrift ontwikkeld worden. De aanvraag heeft volgens haar niet enkel betrekking op de opslag van materialen en materieel in de bestaande bebouwing. De volledige site staat in dienst van de bedrijfsactiviteiten en wordt gebruikt als feitelijke en logistieke bedrijfszetel voor de werking van het aannemingsbedrijf. Hiervoor is een aanzienlijke oppervlakte van het terrein verhard en zijn keermuren opgericht voor het stockeren van inert materiaal. In het proces-verbaal van 12 juni 2012 wordt zelfs vastgesteld dat er zich op het terrein een aanhangwagen en vrachtwagen bevinden, alsook enkele personenwagens van werknemers en een container. Er wordt vermoed dat op het terrein stoffen gemengd worden.

Dergelijke activiteiten, inbegrepen de dagelijkse vervoerbewegingen, zijn volgens de verzoekende partij niet in overeenstemming met de bestemming agrarisch gebied.

De verzoekende partij stelt nog dat de ruime betonverharding, de aangelegde keermuren, alsook de wijziging van de garagepoorten in de loods niet kunnen aanzien worden als een aanpassingswerk bij een zonevrije woning conform artikel 4.4.19, §2 VCRO. De verwerende partij beperkt zich louter tot een stijlmotivering hoewel zij volgens de verzoekende partij op dit punt des te zorgvuldiger moest motiveren gelet op de andersluidende negatieve adviezen. De bestreden beslissing gaat hier volledig aan voorbij, minstens wordt niet afdoende gemotiveerd waarom de verwerende partij een andere mening is toegedaan. Een dergelijke beslissing wijkt af van het normale beslissingspatroon waarbij het ondenkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend bestuur in dezelfde omstandigheden tot dezelfde besluitvorming zou komen.

Volgens de verzoekende partij heeft de verwerende partij manifest onjuist gebruik gemaakt van haar beleidsvrijheid en daardoor kennelijk onredelijk gehandeld zodat de beslissing niet op voldoende draagkrachtige motieven is gesteund.

1.2

De verzoekende partij roept in haar derde middelonderdeel de schending in van artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO dat bepaalt dat de verwerende partij haar beslissing over het ingestelde beroep neemt op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar.

Zij stelt dat in het licht van de formele en materiële motiveringsplicht, artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO vereist dat uit de bestreden beslissing zelf moet kunnen afgeleid worden of de verwerende partij bij het nemen van haar beslissing op gemotiveerde wijze is afgeweken van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, dan wel of zij zich op gemotiveerde wijze heeft aangesloten bij diens visie en zich de motieven van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar heeft eigen gemaakt.

De verwerende partij gaat volgens haar volledig voorbij aan het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar. Aangezien uit de bestreden beslissing niet kan afgeleid worden of zij daadwerkelijk op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar genomen is, minstens dat niet kan worden vastgesteld of de verwerende partij rekening heeft gehouden met de determinerende overwegingen, zowel in feite als in rechte, van vermeld verslag, en dit ongeacht de aard en de draagwijdte ervan, schendt de bestreden beslissing volgens haar ook het zorgvuldigheidsbeginsel.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de loods na het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning in 2009 gesloopt en herbouwd is. De thans bestaande loods is volgens haar bouwfysisch geschikt voor de nieuwe functie, aangezien aan het gebouw geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie. De loods is grotendeels conform de vergunning uitgevoerd, met uitzondering van de garagepoorten, zodat de loods hoofdzakelijk vergund is op bouwkundig vlak. Enkel de functie is niet hoofdzakelijk vergund. Hiervoor wordt *in casu* een regularisatievergunning aangevraagd.

Dat ingrijpende werken op het terrein moeten uitgevoerd worden, moet volgens haar onderscheiden worden van de werken aan het gebouw zelf waarin de functiewijziging zal plaatsvinden.

De verwerende partij stelt dat de loods deel uitmaakt van een gedesaffekteerde hoeve en een voormalig landbouwgebouw dat herbouwd is. De vergunde functie van de loods was vóór de wederrechtelijke functiewijziging nog steeds agrarisch, ook al werd de agrarische functie niet langer uitgeoefend op het terrein. De aanvraag heeft betrekking op een functiewijziging van een loods, meer bepaald de gebruikswijziging van agrarische functie naar een opslagfunctie. In deze loods zal louter materiaal en materieel worden opgeslagen en zullen geen andere activiteiten plaatsvinden. Het gebouw zelf zal niet voor andere zaken worden gebruikt dan opslag, zodat de functiewijziging van dit gebouw wel binnen het toepassingsgebied van voormelde afwijkingsbepaling valt.

De verwerende partij verwijst naar het verslag van de Vlaamse regering bij het Besluit Zonevrije functiewijzigingen waarbij opslag van materialen als een toegelaten functiewijziging wordt beschouwd. Dat deze opslag gebeurt voor een aannemingsbedrijf, betekent volgens haar niet dat de opslag niet vergunbaar is of dat het gebouw automatisch voor meer dan een opslagactiviteit gebruikt zal worden.

De verwerende partij stelt met betrekking tot de toepassing van artikel 4.4.19 §2 VCRO dat de loods een zonevrije constructie is en dat de ruime betonverharding, de aangelegde keermuren en de wijziging van de garagepoorten in de bestaande loods kaderen binnen de bedrijfsactiviteiten

(opslag in functie van een aannemingsbedrijf). Bijgevolg heeft zij in alle redelijkheid geoordeeld dat deze werken beschouwd moeten worden als aanpassingswerken bij een zonevreemde constructie.

De verwerende partij antwoordt op het derde middelonderdeel dat artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO bepaalt dat zij haar beslissing neemt op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar en nadat de betrokken partijen op hun verzoek zijn gehoord. Geen enkele bepaling uit het VCRO legt op dat de feitelijk en juridisch determinerende overwegingen van het verslag overgenomen moeten worden. Het verslag maakt deel uit van het volledige dossier en uit de opbouw van het dossier blijkt dat het verslag een belangrijke voorbereiding voor het besluit is. Dat blijkt ook uit de letterlijke overname van het verslag in het bestreden besluit.

De verwerende partij heeft uitdrukkelijk uiteengezet waarom het gebouw wél als bouwfysisch geschikt moet beschouwd worden en dat de aanvraag wel degelijk betrekking heeft op de opslag zonder dat andere activiteiten plaatsvinden in de andere gebouwen. Uit de bestreden beslissing blijkt dan ook duidelijk waarom de deputatie afwijkt van het verslag.

De verwerende partij stelt nog dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar geen advies is in de zin van artikel 4.7.16, §1 VCRO. Het is een voorbereidende stap in de beroepsprocedure waarvan het besluit van de verwerende partij het eindresultaat is. Enkel de verwerende partij heeft de bevoegdheid om een beslissing over het beroep te treffen. De verwerende partij moet weliswaar haar beslissing op deugdelijke en afdoende motieven steunen, waardoor belanghebbende burgers kunnen begrijpen hoe zij tot haar beslissing is kunnen komen, maar zij hoeft zich daarbij niet te verantwoorden tegenover haar administratie.

3.

De tussenkomenende partijen voegen hieraan nog toe dat er geen twijfel bestaat over het bestaand vergund karakter van de op 18 november 2009 vergunde loods, die uitsluitend wordt aangewend voor het opslaan van materiaal en materieel. Zij wijzen tevens op het bestaand en vergund karakter van de stalling op de site.

Volgens de tussenkomenende partijen is het aanleggen van de betonverharding en aanhorigheden wel degelijk een en aanpassingswerk, zonder uitbreiding van het overdekte volume, in de zin van artikel 4.4.19, §2 van de VCRO. Voor zover het vergunningsplichtige werken betreft (in de mate de westelijke gevel wordt beschouwd als voorgevel), wijzigen de garagepoorten anderzijds het bestaand vergund volume niet en zijn deze in overeenstemming met art. 4.4.16 VCRO.

De tussenkomenende partijen stellen dat de stalling voldoet aan alle generieke voorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO, met name een bestaand gebouw, dat hoofdzakelijk vergund is, niet verkrot is en niet gelegen is in ruimtelijk kwetsbare gebieden of recreatiegebieden. In tegenstelling tot hetgeen door de verzoekende partij wordt beweerd, dienen geen financieel en/of bouwtechnisch ingrijpende werken te worden uitgevoerd om de opslag van materiaal en materieel in deze stalling te laten plaatsvinden.

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, vormen de aangelegde verhardingen geen ingrijpende werken om de bedrijfsactiviteiten op het terrein te kunnen uitvoeren. Ook zonder de verhardingen is de bestaande stelling bouwfysisch geschikt voor het onderbrengen van de nieuwe functie 'berging voor opslag van materiaal en materieel'.

Zij merken ook op dat de loods op 30 september 2009 door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zingem vergund is en steeds aangewend is geweest voor de opslag van materiaal en materieel. Bovendien heeft de verwerende partij met betrekking tot de herbouwde loods (in de aanvraag gekend als 'gebouw B') in de bestreden beslissing geoordeeld:

“Zo voor loods B eveneens een functiewijziging beoogd wordt dient hiervoor eveneens een stedenbouwkundige vergunning aangevraagd te worden, aangezien het dossier dit aspect niet omvatte.”

Een functiewijziging van de herbouwde loods is volgens haar niet aan de orde en is door de verwerende partij uit de stedenbouwkundige vergunning gesloten.

De tussenkomende partijen stellen nog dat de stalling wel degelijk zal worden aangewend voor opslag van materiaal en materieel, zodat artikel 8, 3° van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen niet geschonden is.

De tussenkomende partijen argumenteren met betrekking tot het derde middelonderdeel op dezelfde wijze als de verwerende partij.

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat de verwerende partij in de antwoordnota een bijkomende motivering geeft die niet in de bestreden beslissing is terug te vinden (in de bestreden beslissing wordt op dit punt enkel gesteld *dat “vanuit financieel en bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken hoeven te worden uitgevoerd om de bedrijfsactiviteiten op het terrein te kunnen uitvoeren”*).

Bij de beoordeling van de wettigheid van het bestreden besluit kan volgens de verzoekende partij enkel rekening gehouden worden met de motieven van het bestreden besluit en niet met argumentatie aangebracht in (latere) procedurestukken voor de Raad.

Zij stelt dat de verwerende partij en de tussenkomende partijen het toepassingsgebied van artikel 2 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen ten onrechte beperken tot ingrijpende werken aan het gebouw of gebouwencomplex. Dit betreft evenwel niet alleen de ingrijpende werken aan het gebouw of gebouwencomplex maar ook de ingrijpende werken aan (rondom) het gebouw zelf om de nieuwe functie te realiseren.

De verzoekende partij stelt nog dat de nieuwe functie geenszins louter betrekking heeft op de opslag van allerlei materialen of materieel. De volledige site staat in dienst van de bedrijfsactiviteiten. De schaal van de aangewende oppervlakte van de gebouwen en de buitenomgeving wijzen duidelijk in de richting dat het om een volwaardige bedrijfsactiviteit gaat en niet om loutere opslag. De bestreden beslissing schendt artikel 8 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen.

Beoordeling door de Raad

1.

De aanvraag betreft het regulariseren van twee toegangspoorten in een bestaande loods, die herbouwd is ingevolge een stedenbouwkundige vergunning van 30 september 2009, de functiewijziging van een bestaande stalling, een verharding van de grond met een oppervlakte van 1.402 m² alsook het aanbrengen van keermuren op de verharding om inert materiaal op te slaan.

Inzake zonevreemde functiewijzigingen gelden de volgende voorschriften.

Artikel 4.4.23 VCRO bepaalt onder meer:

“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°...

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 uitvoeringsbesluit van 28 november 2003 inzake toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen stelt:

In artikel 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, bedrijfs- 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 10 en artikel 11/1 en 11/2, 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.”

En in artikel 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 land- en tuinbouw in de ruime zin, voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

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

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

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

2.

De verzoekende partij haalt aan dat de aanvraag niet enkel betrekking heeft op de opslag van materiaal en materieel in de bestaande stalling. Integendeel staat de volledige site volgens haar in dienst van de bedrijfsactiviteiten en vormt zij de feitelijke en logistieke bedrijfszetel voor de werking van het aannemingsbedrijf gespecialiseerd in chape- en isolatiewerken.

2.1.

Het is in de eerste plaats de bouwheer die de werken kwalificeert waarvoor hij een stedenbouwkundige vergunning aanvraagt.

Nadien komt het aan het vergunningverlenend bestuur toe om, rekening houdend met alle relevante gegevens van het dossier, zoals de voorgeschiedenis, de beschrijvende nota en de verleende adviezen, uit te maken wat het werkelijk voorwerp van de aanvraag is: op basis daarvan beoordeelt de vergunningverlenende overheid dan de aanvraag in feite en in rechte.

Het bepalen van de werkelijke aard van de activiteiten van de verzoekende partij is een feitelijke aangelegenheid. Bij de uitoefening van het wettigheidscontrole op de bestreden beslissing kan de Raad zich niet in de plaats stellen van de verwerende partij.

De Raad is wel bevoegd om te onderzoeken of de verwerende partij haar appreciatiebevoegdheid behoorlijk heeft uitgeoefend, meer bepaald of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of die correct werden beoordeeld en of zij, op basis daarvan, in redelijkheid de bestreden beslissing heeft kunnen nemen en of zij de aanvraag op haar juiste draagwijdte beoordeeld heeft.

2.2.

De afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling van het departement Landbouw en Visserij stelt in haar advies van 23 augustus 2013 dat alle gevraagde regularisaties in functie van het zonevrije bedrijf staan. Het advies vernoemt hierin expliciet het aanbrengen van twee ruime garagepoorten in de bestaande loods, waar reeds één garagepoort aanwezig was. Er wordt gesteld dat zulke wijziging enkel nodig of wenselijk is bij dergelijke zonevrije bedrijven die isolatiematerialen produceren en aanbrengen, en dat het niet past in de louter particuliere opslag van machines.

Opmerkelijk is dat de verwerende partij zich van een ruimer voorwerp bewust lijkt te zijn vermits zij de omschrijving van de site als volgt weergeeft:

“Op het terrein werden werken uitgevoerd ten behoeve van de op de bouwplaats gevestigde bedrijfsactiviteiten van de 'bvba Bracke Bouw', een aannemersbedrijf gespecialiseerd in isolatie- en chapewerken.

De aanvraag omvat de regularisatie van de reeds uitgevoerde werken en beoogt de op de bouwplaats gevestigde bedrijfsactiviteiten te kunnen verderzetten.”

De Raad stelt vast dat de vaststellingen gedaan in het proces-verbaal van 12 juni 2012 er eveneens op wijzen dat er op de site stoffen vermengd kunnen worden:

“Op het verhard terrein staan een aanhangwagen en een vrachtwagen alsook enkele personenwagens van de werknemers, een container met afvalstoffen (secundaire grondstoffen voor het vervaardigen van isolatie). Aan de voorzijde van de aanhangwagen loopt een darm naar een compressor. Aan de achterzijde loopt een darm naar een recipiënt, wat een vermoeden doet rijzen, dat er op het terrein, stoffen worden gemengd.”

In haar verslag van 13 januari 2014 stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar hieromtrent:

“De aanvraag voldoet vooreerst niet aan de voorwaarde vermeld in artikel 2 dat het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt moet zijn voor de nieuwe functie. De loods werd, na het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning in 2009, gesloopt en herbouwd; het betreft een nieuwbouw.

De nieuwe loods is vergund, doch in tegenstelling tot wat appellant beweerd, niet voor wat de functie betreft. In de vergunning voor de nieuwe loods werd immers als voorwaarde opgenomen dat in het gebouw geen vergunningsplichtige functiewijzigingen kunnen worden toegelaten.

Vanuit financieel en bouwtechnisch oogpunt werden ingrijpende werken uitgevoerd om de bedrijfsactiviteiten op het terrein te kunnen uitvoeren. m.n. nieuwbouw loods en bijhorende terreinaanlegwerken (aanleg betonverharding en keermuren).”

De bestreden beslissing vermeldt het volgende:

“De aanvraag voldoet aan de voorwaarde vermeld in artikel 2 dat het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt moet zijn voor de nieuwe functie. De loods werd, na het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning in 2009, gesloopt en herbouwd; het betreft een voor het beoogde gebruik geschikte nieuwbouw.

De nieuwe loods is hoofdzakelijk vergund, doch nog niet voor wat de functie betreft.

Vanuit financieel en bouwtechnisch oogpunt hoeven geen ingrijpende werken uitgevoerd om de bedrijfsactiviteiten op het terrein te kunnen uitvoeren.”

De Raad stelt vooreerst vast dat de verwerende partij in de bestreden beslissing stelt dat de reeds in 2009 vergunde loods, waarvoor in de voorliggende aanvraag de regularisatie van twee garagepoorten gevraagd wordt, een “voor het beoogde gebruik” geschikte nieuwbouw betreft. De beslissing maakt niet duidelijk wat hiermee bedoeld wordt. Voor de herbouwde loods werd immers geen functiewijziging vergund. In de vergunning van 2009 voor de nieuwe loods werd als voorwaarde opgenomen dat in het gebouw geen vergunningsplichtige functiewijzigingen kunnen worden toegelaten. Toch omschrijft de verwerende partij de uitgevoerde werken “ten behoeve van de op de bouwplaats gevestigde bedrijfsactiviteiten van de 'bvba Bracke Bouw', een aannemersbedrijf gespecialiseerd in isolatie- en chapewerken”. De motivering is op dat punt tegenstrijdig, minstens dubbelzinnig.

De Raad is van oordeel dat niet in redelijkheid kan aangenomen worden dat het werkelijk voorwerp van de voorliggende aanvraag beperkt is tot de zonevrije functiewijziging van enkel de stalling. De Raad stelt vast dat ook de inmiddels herbouwde loods moet gerekend worden tot het werkelijke voorwerp van de zonevrije functiewijziging. Minstens moet vastgesteld worden dat de verwerende partij onvoldoende heeft gemotiveerd waarom zij het voorwerp van de aanvraag als dusdanig heeft geïnterpreteerd. In het licht van de voormelde elementen, en in het bijzonder de voorliggende andersluidende adviezen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, het vooradvies van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zingem en het negatief advies van de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling van het departement Landbouw en Visserij moest de vergunningverlenende overheid haar mening immers des te concreter en preciezer onderbouwen en had zij concreet en afdoende gemotiveerd moeten nagaan of de aanvraag voor regularisatie van twee wederrechtelijk aangebrachte garagepoorten in de vernieuwde loods geen ‘verdoken’ functiewijziging beoogt en als dusdanig het geheel van de voorliggende aanvraag conform de bepaling van artikel 8 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen is.

De Raad merkt in dat verband op dat uit het samenlezen van artikel 4.4.23 VCRO en artikel 4.1.1, 7° VCRO onder meer volgt dat een gebouw of gebouwencomplex ook naar functie hoofdzakelijk vergund moet zijn op het ogenblik van de vergunningsaanvraag voor een zonevreemde functiewijziging. Hiermede rekening houdend lijkt de regularisatie van een wederrechtelijk doorgevoerde functiewijziging niet mogelijk. De bestreden beslissing bevat in het licht van de voorliggende andersluidende en negatieve adviezen evenmin een afdoende motivering om te stellen dat de beoogde functie van zowel de vernieuwde loods als van de bestaande stal louter beperkt is tot opslag.

3.

Artikel 4.1.1, 4° VCRO definieert een ‘gebouwencomplex’ als *“een functioneel geheel bestaande uit fysiek niet met elkaar verbonden gebouwen”*. In casu omvat het gebouwencomplex een totale oppervlakte van 22.970 m². Hierop bevindt zich een gedesaffekteerde hoeve met een vierkantvormige gebouwenconfiguratie bestaande uit: een recent herbouwde woning, een recent herbouwde loods, een berging en een stalling. Binnen deze configuratie is een aanzienlijke oppervlakte met beton verhard. Het verharde middenplein alleen al heeft een oppervlakte van 950 m² (38 x 25 m). Dit is het gedeelte gemeten tussen de zuidelijke gevel van de nieuwe loods en de oprit tot aan de zuidelijke rand, waar keermuren werden opgericht, voor het stockeren van inert materiaal.

Het voorwerp van de aanvraag omvat tevens de regularisatie van deze omvangrijke verharding van het binnenplein.

Dit betekent dat het gehele gebouwencomplex dient getoetst te worden aan de voorwaarden uit artikel 2 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen, namelijk of er uit financieel of bouwtechnisch standpunt geen ingrijpende werken hoeven uitgevoerd te worden, dan wel of de uitgevoerde werken louter aanpassingswerken betreffen zonder ingrijpend karakter vanuit financieel of bouwtechnisch standpunt.

Zoals blijkt uit het dossier, betreft de betonverharding van 1.402 m² een constructie van substantiële omvang. Met deze verharding gaat ook het vergunnen van een olieafscheider en twee hemelwaterputten gepaard. Ook werd een extra garagepoort aangebracht in de loods.

Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, Parl.St. VI. Parl., 2008-2009, 2011/1, 161 en Amendementen, Parl.St. VI. Parl., 2008-2009, 2011/3, 33) blijkt dat onder aanpassingswerken voornamelijk ‘luifels, uithangborden, verhardingen, loskades, of het uitvoeren van beperkte omgevingswerken’ worden begrepen.

Vermits het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen en meer bepaald artikel 2 een afwijkingsbepaling betreft, dient dit restrictief te worden geïnterpreteerd. Er kan *in casu* niet ernstig betwist worden dat de omvangrijke verhardingswerken van het binnenplein ten belope van ruim 1000 m² niet als “*beperkte omgevingswerken*” kunnen beschouwd worden.

De werken in hun geheel beschouwd maken op basis van de voorliggende gegevens uit het dossier naar het oordeel van de Raad wel degelijk financieel en bouwtechnisch ingrijpende werken uit.

Wanneer door het vergunningverlenend bestuursorgaan andersluidend wordt geoordeeld dan de doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, of, indien tijdens deze procedure bezwaren en opmerkingen geformuleerd zijn aangaande een relevant en te beoordelen aspect, geldt bovendien dat het vergunningverlenend bestuursorgaan des te zorgvuldiger moet motiveren waarom zij tot een andere besluitvorming komt.

Dit geldt des te meer wanneer zoals in het voorliggende dossier het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar andersluidende motieven of vaststellingen bevat. De verwerende partij dient weliswaar niet te antwoorden op alle argumenten en bezwaren die tijdens het administratief beroep aangebracht worden maar indien zij meent te moeten afwijken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar moet zij minstens de andersluidende elementen in dit verslag ontmoeten en motiveren waarom zij een andere mening toegedaan is.

Zoals eerder geciteerd, is de uiteenzetting van de verwerende partij in de bestreden beslissing summier. Kenschetsend in dit verband is de laatste zin van de passage die louter een stijlformule betreft terwijl het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar meerdere elementen aanhaalt die het bestaan van de *“ingrijpende werken vanuit financieel en bouwtechnisch oogpunt”* verklaren.

Hiermee stelt de Raad vast dat niet in redelijkheid kan worden gesteld dat de verwerende partij in haar beslissing de determinerende elementen van de stedenbouwkundige ambtenaar afdoende heeft weerlegd noch dat zij voldoende zorgvuldig geweest is in haar weerlegging van de argumenten het verslag.

Het eerste en derde middelonderdeel is in de aangegeven mate gegrond. Het tweede middelonderdeel wordt niet verder onderzocht omdat het niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

VII. KOSTEN

In zoverre de verwerende partij in haar antwoordnota de Raad verzoekt om de kosten ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen, is de Raad van oordeel dat niet ingezien kan worden hoe het Vlaamse Gewest in de voorliggende procedure, gelet op artikel 4.8.28 §2, eerste lid VCRO, kan beschouwd worden als de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld. Er zijn bovendien geen kosten ingevolge van het beroep verschuldigd, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 55, §2 van het Procedurebesluit.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Bart BRACKE en mevrouw Kathy DECLERCQ is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 27 februari 2014, waarbij aan de tussenkomende partijen de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het regulariseren van een betonverharding en keermuren, van twee garagepoorten in een bestaande loods en de functiewijziging van een bestaande stalling naar berging voor materiaal/materieel op de percelen gelegen te 9750 Ouwegem, deelgemeente van Zingem, Boeregemstraat 38 met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie A, nummers 481E en 482B
3. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 200 euro, ten laste van de tussenkomende partijen, elk voor 100 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 9 augustus 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zevende kamer, samengesteld uit:

Marc VAN ASCH, voorzitter van de zevende kamer,
met bijstand van

Chana GIELEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Chana GIELEN

Marc VAN ASCH