

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 16 oktober 2018 met nummer RvVb-A-1819-0188
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0695-A

Verzoekende partij	de heer Gerard SOMERS vertegenwoordigd door advocaten Ilse CUYPERS en An VALCKENBORGH met woonplaatskeuze op het kantoor te 2600 Antwerpen, Posthofbrug 6
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN vertegenwoordigd door mevrouw Veronique ELSEMANS

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 18 mei 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 16 maart 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boechout van 7 juli 2014 niet ingewilligd.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 18 september 2018.

Advocaat AN VALCKENBORGH voert het woord voor de verzoekende partij.
Mevrouw Veronique ELSEMANS voert het woord voor de verwerende 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

1.

De verzoekende partij dient op 16 april 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boechout een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van functiewijziging. De verzoekende partij beoogt om een regularisatie te bekomen voor het gebruik van bestaande serres als stalplaats voor mobilhomes en caravans. Het betrokken perceel is gelegen te Boechout, Olieslagerijstraat 7.

Eerder, op 4 februari 2013, werd door het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor een functiewijziging van een deel van de serre naar opslagruimte. Ook deze aanvraag omvatte een gebruik als opslagruimte voor mobilhomes en caravans. Op 21 februari 2014 werd een proces-verbaal van vaststelling van een bouwmisdrijf opgesteld voor het gebruik van de serre als stalplaats voor mobilhomes, caravans, oldtimers, boten,

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

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

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

“ ...

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

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

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

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

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boechout weigert op 7 juli 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. De weigering steunt, onder meer, op een gelijkaardige motivering als in het hiervoor aangehaald advies.

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

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

Na de hoorzitting van 23 september 2014 verklaart de verwerende partij het administratief beroep op 25 september 2014 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De beslissing wordt onder meer als volgt gemotiveerd:

“..."

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

...

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 6 november 2014 de vernietiging van deze beslissing bij de Raad.

De Raad vernietigt de beslissing bij arrest nr. RvVb/A/1617/0412 van 20 december 2016. De vernietiging steunt op de volgende overwegingen:

“..."

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

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

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

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

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

...”

2.

Het dossier wordt hernomen met een verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, die op 20 april 2017 opnieuw adviseert om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na een nieuwe hoorzitting van 14 maart 2017 verklaart de verwerende partij het administratief beroep op 16 maart 2017 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De beslissing wordt ditmaal als volgt gemotiveerd:

“..."

Bijkomend verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar:

Door de serre om te vormen voor opslag van caravans en mobilhomes, verliest deze zijn landbouwfunctie, wat in strijd is met de planologische bestemming van het gewestplan, zijnde agrarisch gebied.

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

De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 en 100 m geldt evenwel niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven. De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden.

De aanvraag is in overeenstemming met de bepalingen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en haar uitvoeringsbesluiten. De zonevrije functiewijziging is bijgevolg principieel mogelijk, echter heeft deze functiewijziging een negatieve invloed op de ruimtelijke ordening.

De serre voldoet aan de vereisten m.b.t. zonevrije functiewijzigingen, gesteld in de VCRO.

art. 4.4.23 VCRO

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

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

- a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,
- b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,
- c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,
- d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in:
 - 1) ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,
 - 2) recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding "recreatie" sorteren;

2° de functiewijziging komt voor op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.

De serre bestaat, is niet verkrot, is vergund en is niet gelegen in ruimtelijke kwetsbaar gebied of in recreatiegebied.

Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen:

3.1. 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 ge bouwencomplex 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.

In het verslag aan de Vlaamse regering van het besluit van 28 november 2003 wordt "winterberging voor caravans" expliciet vermeld als voorbeeld voor de zonevreemde functiewijziging van landbouwbedrijf naar opslag van allerhande materiaal of materieel.

De definitie van "constructie" wordt in artikel 4.1.1, 3° VCRO omschreven als volgt:

"een gebouw, een bouwwerk, een vaste inrichting, een verharding, een publiciteitsinrichting of uithangbord, al dan niet bestaande uit duurzame materialen, in de grond ingebouwd, aan de grond bevestigd of op de grond-steunend omwille van de stabiliteit, en bestemd om ter plaatse te blijven staan of liggen, ook al kan het goed uit elkaar genomen worden, verplaatst worden, of is het goed volledig ondergronds."

Een "gebouw" wordt niet nader gedefinieerd in de VCRO en dient het daarom in een ruime, spraakgebruikelijke betekenis begrepen te worden. Van Dale's Groot woordenboek der Nederlandse Taal definieert "gebouw" als "hetgeen gebouwd is, bouwwerk van tamelijke of aanzienlijke grootte en in het algemeen vervaardigd van duurzaam materiaal, dienende tot woning, samenkomst of andere maatschappelijke verrichtingen, tot berging (een pakhuis, arsenaal) als monument..."

Bestaande landbouwbedrijfsgebouwen kunnen gevaloriseerd en als opslagplaats benut worden. Het gaat daarbij meestal om kleinere stenen of houten stallen of loodsen met een veel kleinere impact dan een serre.

3.2. 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.

In de bijkomende voorwaarden waaraan de functiewijziging moet voldoen, wordt bepaald dat het gebouw bouwfysisch geschikt moet zijn voor de nieuwe functie. Een gebouw is bouwfysisch geschikt voor de nieuwe functie, wanneer er uit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken hoeven uitgevoerd te worden voor de nieuwe functie.

Voorliggende aanvraag voorziet geen werken om de serre bouwfysisch geschikt te maken voor het stallen van caravans, e.d.

De aanvraag is in overeenstemming met de gewestelijke verordening hemelwater.

De aanvraag doorstaat de watertoets.

Volgens artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 en latere wijzigingen betreffende het integraal waterbeleid dient de aanvraag onderworpen te zijn aan de watertoets. Het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 en latere wijzigingen stelt nadere regels vast voor de toepassing van de watertoets. De aanvraag werd getoetst aan de kenmerken van het watersysteem, aan de doelstellingen en beginselen van artikel 5, 6 en 7 van het decreet integraal waterbeleid, en aan de bindende bepalingen van het (deel)bekkenbeheerplan.

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

Het voorliggende project voorziet de mogelijkheid van het bouwen of verharden van een aanzienlijke oppervlakte, zodat rekening gehouden moet worden met het mogelijke effect op de plaatselijke waterhuishouding. Door de toename van de verharde oppervlakte wordt de infiltratie van het hemelwater in de bodem plaatselijk beperkt. Dit dient te worden gecompenseerd.

De mogelijke schadelijke effecten voor het water worden ondervangen doordat er voldaan is aan de gewestelijke stedenbouwkundige hemelwaterverordening.

De aanvraag is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

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

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

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

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

De aanvraag betreft een bestaande constructie, waaraan geen wijzigingen worden gedaan voor de functiewijziging. Er moet echter goed worden overwogen of dergelijke zonevreemde bestemmingswijziging (van serreteelt naar caravanstalling) wel de juiste functionele inpassing is voor bestaande serres in landbouwgebied.

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

Beleidsmatig betekent de omvorming een bestendiging van deze serres als constructie, ook al hebben zij hun landbouwfunctie verloren. Het omvormen van de serre naar een opslagplaats voor caravans en mobilhomes, geeft het agrarisch gebied een ongewenst 'industriële' karakter. Dit is ruimtelijk gezien niet gewenst. Serres zijn teelttechnische constructies, deze zijn niet dienstig voor de opslag van allerlei voertuigen. Daarnaast verkleint het areaal dat beschikbaar is voor de landbouw.

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

Serres zijn doorzichtige glazen constructies, de opgeslagen voertuigen hierin verwijzen in niets nog naar de agrarische bestemming.

Gelet op de ligging van de serre in agrarisch gebied, is het stallen van caravans en mobilhomes functioneel niet aanvaardbaar. Het bevordert de verrommeling van het agrarisch gebied en de stalling van caravans in een glazen constructie geeft visuele hinder. Serres staan door hun omvang ingeplant in een open landbouwgebied. Door deze glazen constructies te gebruiken als stalling voor allerlei voertuigen wordt het agrarisch uitzicht belemmerd.

Door de beroeper wordt een soortgelijk dossier aangehaald gelegen aan de Koekoekstraat te Aartselaar.

Voor dit dossier werd op 16 juni 2011 een voorwaardelijke vergunning verleend. Echter werd er recenter, zijnde d.d. 28 mei 2015, een weigering afgeleverd voor een soortgelijke functiewijziging van een serre naar opslag op een terrein gelegen aan de Broederlozestraat 2 te Ranst. Dit perceel is gelegen op +/- 2,3km afstand tegenover het perceel aan de Koekoekstraat, dat is gelegen op +/- 12,5km afstand. Een schending van het gelijkheidsbeginsel geldt des te meer indien het dossier aan de Broederlozestraat en voorliggende aanvraag ongelijk zouden worden beoordeeld omwille het feit dat de percelen op korte afstand van elkaar gelegen zijn, binnen hetzelfde agrarisch gebied, dat wordt gekenmerkt met voornamelijk serreteelt en buiten de afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen. Het perceel van de aanvraag in de Koekoekstraat is daarentegen gelegen in de afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen (waar een toename van stedelijkheid gewenst is), zijn er in de nabije omgeving woningen en ondernemingen aanwezig en een ontginningsgebied. Hierdoor is er een geïsoleerd agrarisch gebied ontstaan, waar zich slechts één ander serrecomplex bevindt.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert in het eerste middel de schending aan van artikel. 1.1.4. VCRO, van artikel 4.3.1., §1, 1°, a) en b) VCRO, van artikel. 4.3.1., §2 VCRO, van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening dient in concreto te geschieden en uit te gaan van de bestaande toestand. Al naar gelang de aard en de omvang van de aanvraag, kan ook rekening worden gehouden met de ordening in een ruimere omgeving. De ordening in de ruimere omgeving is daarbij uiteraard minder doorslaggevend en mag er alleszins niet toe leiden dat de ordening in de onmiddellijke omgeving, die de plaatselijke aanleg het meest bepaalt, buiten beschouwing wordt gelaten of onafdoende in rekening wordt gebracht. De afdoende motivering van de verenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening dient uit de in de vergunning vermelde redengeving te blijken. Dit ontbreekt echter in de bestreden beslissing dd. 16 maart 2017.

...

De deputatie geeft aan dat de omvorming van functie (van landbouw naar opslag) een bestendiging van de serre als constructie tot gevolg heeft, ook al heeft deze serre haar landbouwfunctie (op dit ogenblik) verloren. Zij zou zelfs leiden tot een ongewenst 'industrieel' karakter van het landbouwgebied.

Het is geen deugdelijke redenering van de deputatie die haar argumenten over goede ruimtelijke ordening stoelt op een argument 'dat anders de serre zou bestendigd worden'. Waarom zou deze serre, moeten afgebroken worden? Is de deputatie dan niet akkoord dat deze vergunde constructie, los van welke functie ook, behouden blijft?

Nazicht van de stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van de serre van 21 april 1986 leert ons dat er een stedenbouwkundige vergunning werd afgegeven, voor een gebouw, niet verbonden aan enige voorwaarde van afbraak of een verplicht gebruik voor landbouwdoeleinden. Voor diezelfde 'industriële' constructie gaf op 5/5/1986 het ministerie van landbouw (dienst voor landbouwtechniek) een gunstig advies, ook hier niet verbonden aan voorwaarden.

Het schijnbaar enige argument dat wordt opgeworpen is dat de serre anders niet zou afgebroken worden. Op dit moment wijzigt er in het geheel niets aan het uitzicht en de mobiliteit, dus uitspraken over de goede ruimtelijke ordening gaan dan eerder over de vroegere serrefunctie?

De deputatie motiveert het enige argument waarover zij nog beschikt, dat van de goede ruimtelijke ordening, op basis van een onwettige interpretatie van het 'teloorgaan' van een verplichte afbraak van een serre als de functiewijziging zou plaatsvinden.

De deputatie stelt verder nog dat het ()neigen gebruik van een serre afbreuk doet aan het agrarisch karakter van het agrarisch gebied.

De deputatie stelt dat serres doorzichtige glazen constructies zijn. Dit klopt echter niet. Het kweken van planten gaat steeds gepaard met een subtiel evenwicht tussen warmte opvangen in de glazen constructie en direct zonlicht (wat verbranding geeft aan de planten) tegengaan.

Daarom zijn dan ook alle serres, inclusief huidige serre, ondoorzichtig, door:

- De serre af te witten: = vakterm voor het aanbrengen van een kalkachtige substantie waardoor de volledige serre voorzien wordt van een ondoorzichtige laag (stuk 9)*
- De serre te voorzien van schermdoeken (in dak voorzien in de Olieslagerijstraat): hierbij worden automatisch openschuivende schermen geplaatst die sluiten bij te fel zonlicht).*

Ook hier geeft verwerende partij aldus een foute voorstelling van de feiten.

De deputatie blijft ook stellen dat het de 'verrommeling' van het landbouwgebied bevordert, terwijl er meermaals gemotiveerd werd dat er niets aan het uitzicht van de serre wijzigt.

De serre waarop de aanvraag betrekking heeft, werd opgericht in 1986 en staat er vandaag nog altijd, mits uiteraard een aantal onderhoudswerken. Het is dus geen serre met een korte levensduur, gelet op de specifieke activiteit van plantenteelt (en dit soms in tegenstelling tot andere serres waarin een andere plantensoort/groente wordt gekweekt). Aangezien het een serre betreft die ontwikkeld is voor de kweek van tropische kamerplanten, werd deze serre vanaf de aanvang op- en ingericht op een zeer specifieke wijze voor deze teelt. Zo beschikt de serre over volgende elementen:

- De betonnen vloer is voorzien van een eb/vloedsysteem (afwateringskanalen waarbij zowel water kan opgepompt als verwijderd worden), initieel voor de plantenkwekerij (het water geven van de planten), nu zeer handig omdat het een comfortabele en makkelijk te onderhouden ondergrond is voor het stallen van de wagens. Bovendien beschermt de betonnen vloer tegen de doorsijpeling van olie of dergelijke in de bodem.*
- Het eb/vloedsysteem dat gerealiseerd werd in 15 cm dik beton én dat de vlotte en geautomatiseerde voeding van een volledige kap in één keer kon garanderen, kon op de meest optimale wijze aangebracht worden door de kapbreedte op 12,8 meter te brengen. Dit technologisch hoogstandje zorgde voor een volledig gecontroleerde, gelijkmatige voeding voor de tropische planten vroeger en nu garandeert de vrije breedte van 12,8 meter het vlotte parkeren en doorrijden van de mobilhomes.*
- Het doek aan het glazen plafond dat vroeger diende om de kamerplanten te beschermen tegen de zon en tegen een eventuele glasbreuk, dient thans om de caravans te beschermen tegen lichtinval en zonlicht en tegen eventueel vallend glas. Daarnaast staan de caravans en mobilhomes beschermd en beschut en uit het zicht, waar dat vroeger voor de kamerplanten diende.*
- De serre is 7 meter hoog om op een optimale wijze de luchtmassa, luchtcirculatie en luchtvochtigheid te controleren zodat de meest gecontroleerde (nagebouwde tropische) omgeving ontstond voor de kweek van tropische planten. Een principe dat trouwens ondertussen ook in de hedendaagse serrebouw wordt toegepast.*

Nieuwe serres zijn over het algemeen nu een stuk hoger dan vroeger (ongeveer tot 6 meter)

Serres voor bijvoorbeeld tomaten en andere groenten beschikken niet over een volledige betonnen ondergrond, zijn geen 7 meter hoog en kennen geen spanwijdte tussen de kappen van 12,80 m. Een standaard serre bestaat uit een ondergrond in volle grond (dikwijls met doeken) en dus niet gebetonneerd, kent een hoogte van tussen de 4 (oude) en 6 meter (nieuwe) en een kapbreedte van 6,40 meter.

Deze in 1986 opgerichte hoogtechnologisch serre is dan ook uiterst geschikt voor het stallen van mobilhomes en caravans.

Daarnaast is er geen enkele verandering aan het uitzicht ten opzichte van de vroegere kweekactiviteit: van buiten uit gezien zijn de caravans en aanhangwagens niet eens zichtbaar, net zoals vroeger evenmin zichtbaar was welke planten er werden geteeld. Deze serre is, in tegenstelling tot andere serres, bouwfysisch exact geschikt voor de huidige invulling van stallingsplaats. Er hoeven dus geen bijkomende werken te worden uitgevoerd.

Verzoekende partij begrijpt dan ook niet waarom de naastgelegen hangar wel vergund werd voor opslag (stuk 11), en de ondoorzichtige(!) serre niet. Er is thans na het arrest van de Raad dd. 20 december 2016 geen enkele reden voorhanden om dit serregebouw anders te behandelen dan de hangar. Zowel de hangar als de serre zijn immers ondoorzichtig en hebben dezelfde invloed op de ruimtelijke ordening in de onmiddellijke omgeving.

De goede ruimtelijke ordening wordt voorts gegarandeerd als volgt:

Het landbouwgebied ten noorden ,van Boechout en zuiden van Borsbeek is aan een transitie bezig tot multifunctioneel gebied, waarbij landbouw nog een beperkte rol speelt. Des te meer vullen recreatieve functies: 8&8 (De Frimette), horeca (De Wijde Wereld), sport (voetbal, tennis), ontspanning (sauna, Boechout Beach) en paardensport (zie de talrijke paardenstallingen), het gebied in. Van een rustig agrarisch gebied is immers allang geen sprake meer. De organisatie van een stalplaats (opslag, van mobilhomes) past hier perfect in. (deze argumentatie behoort tot de aanvraag- zie bijlage 3).

De nood voor stalling van mobilhomes en caravans is uiterst groot. Zeker aan de rand van het grootstedelijk gebied Antwerpen, vlot ontsloten door grote verbindingswegen, is de behoefte groot. Het grote aantal bijkomende caravans en mobilhomes zoekt op dit moment een plek in de omgeving. Er blijkt weinig ruimte in de bebouwde ruimte waar deze voertuigen terecht kunnen. Dagelijks ontvangt verzoeker nog telefoons van eigenaars die hopeloos op zoek zijn naar een stalplaats voor hun mobilhome, caravan, oldtimer of ander voertuig. Een aantal serres, deze die ook bouwfysisch aan de stallingsvereisten kunnen voldoen, kunnen perfect de enorme behoefte opvangen. Het stallen van de voertuigen is voor een aantal landbouwers, die geen andere economische uitweg zien in een periode dat landbouw in vele gevallen niet langer rendabel is, een interessante tussentijdse invulling. Waarom dit het principe van de goede ruimtelijke ordening zou schaden wordt door de deputatie niet gemotiveerd. Waarom het stallen van de voertuigen wel mogelijk is in hangars.

De site is zeer goed ontsloten. De hoofdwegen kunnen vlot bereikt worden.

De functiewijziging heeft geen mobiliteitsimpact: De gemeente Boechout oordeelde in eerste aanleg ook reeds dat de functiewijziging geen impact heeft op mobiliteit. In de onmiddellijke omgeving, eveneens ontsloten via de Olieslagerijstraat zijn tal van functies gevestigd die veel grotere verkeersstromen genereren (voetbalclub, tenniscubs, Zomerbar Boechout Beach).

De vergunning schendt dan ook manifest de formele én materiele motiveringsplicht. De beslissing is niet afdoende draagkrachtig noch pertinent gemotiveerd. Stellen dat "het omvormen van de serre naar een opslagplaats voor caravans en mobilhomes, het agrarisch gebied een ongewenst 'industrieel' karakter geeft", is een loutere stijlformule.

De materiële motiveringsplicht legt de overheid op om haar besluiten te steunen op draagkrachtige motieven die in feite en in rechte juist zijn. Dergelijk motivering ontbreekt in het bestreden besluit manifest. Deze beslissing is dan ook strijdig met het motiveringsbeginsel bij gebrek aan deugdelijke motieven.

De zeer korte in algemene en vage bewoordingen gestelde motivering die geen concrete en precieze gegevens bevat betreffende de specifieke kenmerken van de aanleg van de onmiddellijke omgeving - en aldus op elke verstedelijkte omgeving van toepassing kan zijn -, kan op het eerste gezicht niet als een afdoende motivering worden beschouwd om wettig te kunnen besluiten dat het ontworpen bouwwerk verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

...

De verwerende partij repliceert:

" ...

Vooreerst moet opgemerkt worden dat Uw Raad zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats kan stellen van die van de verwerende partij.

In de uitoefening van het aan Uw Raad opgedragen wettigheidstoezicht is Uw Raad enkel bevoegd om na te gaan of de verwerende partij de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Verder moet benadrukt worden dat de beoordeling of de aanvraag al dan niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening tot de discretionaire bevoegdheid behoort van de deputatie. De marginale toetsingsbevoegdheid van Uw Raad reikt niet verder dan het nagaan of deze beoordeling kennelijk onredelijk of onzorgvuldig zou zijn.

...

Verzoekende partij is het blijkbaar niet eens met bovenstaande motivering, maar beperkt zich in het verzoekschrift louter en alleen tot vage kritiek/beweringen en het formuleren van een tegengesteld standpunt. Dit volstaat geenszins om de onwettigheid van de bestreden beslissing - quod non - aan te tonen.

...

In voormeld advies van de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar wordt volgende voorwaarde opgelegd :

"De functiewijziging van tuinderswoning naar particuliere woning en de functiewijziging van hangar naar opslagruimte worden gunstig geadviseerd op voorwaarde dat de bestaande serres worden gesloopt en dat het terrein na sloping vrijgemaakt dient te worden van inert afbraakmateriaal. Het terrein dient in zijn oorspronkelijke staat hersteld te worden."

De voorwaarde wordt als volgt gemotiveerd in het advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar d.d. 16 januari 2013 :

"Gelijklopend met huidige aanvraag werd een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning ingediend om de functie van de achterliggende serres op te vormen naar opslagruimte. Die aanvraag werd ongunstig geadviseerd door de gemeente, naar aanleiding van een ongunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij. Serres worden aanzien als teelttechnische constructies en niet als bedrijfsgebouwen. Indien serres niet meer functioneel zijn voor tuinbouwactiviteiten dienen deze te worden gesloopt. Het terrein dient na sloping vrijgemaakt te worden van inert afbraakmateriaal en in zijn oorspronkelijke toestand hersteld te worden. Huidige gevraagde functiewijzigingen worden gunstig geadviseerd, enkel op voorwaarde dat de bestaande serres worden gesloopt. Onder deze voorwaarde zijn er geen nadelige gevolgen te verwachten op het vlak van de goede ruimtelijke ordening."

Verzoekende partij heeft de vergunningsbeslissing d.d. 28 januari 2013 niet bestreden met een administratief beroep, waaruit blijkt dat zij zich akkoord verklaarde met de opgelegde voorwaarde.

Geconcludeerd moet worden dat de destijds aangevraagde functiewijzigingen (van hangar naar opslag + tuinderswoning naar particuliere woning) slechts verenigbaar werden geacht met de goede ruimtelijke ordening op voorwaarde dat de serre zou afgebroken worden!

Bovendien heeft het niet uitvoeren van de vergunningsvoorwaarde (sloop serres) uit de vergunningsbeslissing d.d. 28 januari 2013 implicaties voor het vergund karakter van de functiewijzigingen van enerzijds tuinderswoning naar particuliere woning en anderzijds van hangar naar opslag. Volgens rechtspraak van Uw Raad kan er slechts sprake zijn van een vergund bouwwerk indien ook de vergunningsvoorwaarden zijn nageleefd.

In het licht van voorgaande vaststellingen dienen de verwijzingen van verzoekende partij naar de vergunningsbeslissing voor de functiewijziging van hangar naar opslag d.d. 28 januari 2013, dan ook ernstig genuanceerd te worden.

In tegenstelling tot het dossier Koekoekstraat 55 te Aartselaar - waarnaar verzoekende partij meermaals verwijst - is de kwestieuze aanvraag niet gelegen in een geïsoleerd agrarisch gebied, noch binnen een afbakening van een grootstedelijk gebied. Het agrarisch gebied waarbinnen deze aanvraag gelegen is, heeft volgens verwerende partij nog wel potentie voor rendabele agrarische activiteiten. Het oneigen gebruik van een serre doet afbreuk aan het agrarische karakter van het agrarisch gebied. Volgens verwerende partij is dit ruimtelijk niet verantwoord, noch gewenst.

Bovendien staat verwerende partij in haar beoordeling niet alleen: zowel het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boechout, de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar, de afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling zijn allen dezelfde mening toegedaan. Hebben al deze instanties dan een kennelijk onredelijke beoordeling gemaakt van de goede ruimtelijke ordening?

Ook de buurtbewoners zijn niet opgezet met de aangevraagde functiewijziging, zo blijkt uit het door hen ingediende bezwaarschrift. (stuk 11e)

Het weze herhaald dat het betoog van verzoekende partij veeleer uit opportunitetskritiek bestaat waarin zij haar eigen beoordeling van de goede ruimtelijke ordening als maatstaf voor het bestreden besluit hanteert. Verzoekende partij toont niet aan dat verwerende

partij kennelijk onredelijk tot haar besluit is gekomen dat het gevraagde niet kan vergund worden.

De verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening werd beoordeeld. Deze beoordeling werd gemotiveerd weergegeven. Zij was bovendien niet kennelijk onredelijk.

...

De verzoekende partij dupliceert nog aanvullend:

“ ...

In haar andwoordnota verwijst verwerende partij nog naar de vergunningsbeslissing dd. 28 januari 2013 voor enerzijds de functiewijziging van een hangar naar opslagruimte en anderzijds een functiewijziging van tuinderwoning naar particuliere woning, en meer bepaald naar de daarin opgelegde voorwaarde tot het slopen van de bestaande serres, om te stellen dat het niet uitvoeren van de vergunningsvoorwaarde implicaties heeft voor het vergund karakter van de functiewijzigingen.

Dit is echter geenszins relevant aangezien men moet kijken naar de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening door het vergunningverlenend bestuursorgaan. Blijkbaar was men destijds van oordeel dat de functiewijziging van de hangar geen enkel probleem opleverde voor de goede ruimtelijke ordening.

Thans - bij exact dezelfde vraag - oordeelt men volledig anders en ligt er volgens verwerende partij wel een schending van de goede ruimtelijke ordening voor, hoewel de feitelijke situatie geenszins verschillend is dan bij de hangar. Ook in de serre (net naast de hangar) zijn de caravans niet zichtbaar. Er ligt m.a.w. geen geldige objectieve reden voor waarom men deze aanvraag wel zou moeten weigeren.

Bovendien wordt in de bestreden beslissing nergens melding gemaakt van het niet uitvoeren van deze (overigens onwettige) vergunningsvoorwaarde.

Gelet op de onwettigheid van deze vergunningsvoorwaarde tot slopen van de serres, kan Uw Raad deze voorwaarde op grond van artikel 159 G.W. buiten toepassing laten.

De voorwaarde tot sloop is onwettig omdat men geen voorwaarde kan opleggen voor een gebouw dat niet mee het voorwerp van de aanvraag uitmaakt. Bovendien moet men voor het slopen van de serre een aparte sloopvergunning aanvragen. Art 4.2.19 VCRO stelt dat voorwaarden moeten 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. Dit is in casu wel het geval, waardoor de voorwaarde sowieso onwettig is.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat de weigeringsmotieven in de bestreden beslissing die steunen op een strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening ondeugdelijk zijn.

De repliek van de verwerende partij komt er op neer dat de verzoekende partij er niet in slaagt om de onwettigheid van de weigeringsmotieven aan te tonen. Daarnaast verwijst de verwerende partij naar de vergunningsbeslissing van 28 januari 2013 waarbij een vergunning werd verleend voor een functiewijziging van een loods naar opslagruimte en tuinderswoning naar residentiële

woning. De verwerende partij stelt dat deze vergunningsbeslissing werd verleend op voorwaarde dat de serre, die het voorwerp uitmaakt van de bestreden beslissing, zou worden gesloopt. Ze stelt dat de functiewijzigingen maar verenigbaar werden geacht met de goede ruimtelijke ordening indien de serre zou worden afgebroken en dat het niet uitvoeren van de vergunningsvoorwaarde implicaties heeft voor de vergunningstoestand van de woning en loods.

2.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat er op het terrein van de betrokken bouwplaats verschillende gebouwen aanwezig zijn, minstens een woning, een loods en de serre die het voorwerp uitmaakt van de bestreden beslissing. Er is met andere woorden ter plaatse sprake van een gebouwencomplex.

In de bestreden beslissing wordt het aangevraagde getoetst aan artikel 4.4.23 VCRO. Artikel 4.4.23 VCRO, zoals van toepassing op het ogenblik van de bestreden beslissing, bepaalt dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, mag afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover, onder meer, het gebouw of het gebouwencomplex hoofdzakelijk vergund is.

Het komt aan de vergunningsverlenende overheid toe om na te gaan of, indien de aanvraag betrekking heeft op een gebouwencomplex, aan de hiervoor voormelde voorwaarde is voldaan. Voor zover de argumentatie van de verwerende partij in de antwoordnota bedoeld is om aan te tonen dat dit niet het geval is, is dit in strijd met het motiverend gedeelte in de bestreden beslissing, waarin wordt aangegeven dat het aangevraagde voldoet aan de voorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO.

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze afdoende moeten zijn. Een vergunningbesluit moet derhalve duidelijk en op afdoende wijze de redenen opgeven waarop het vergunningverlenend bestuursorgaan haar beslissing steunt. Bij het beoordelen van de wettigheid van een vergunningsbeslissing dient derhalve rekening gehouden te worden met de redenen die omschreven zijn in het vergunningsbeslissing en kan er geen rekening worden gehouden met aanvullende argumentatie in latere procedurestukken.

Het gevolg van het voorgaande is dat bij het beoordelen van de wettigheid van de weigeringsmotieven in de bestreden beslissing, die niet steunen op de vergunningstoestand van de gebouwen, geen rekening kan worden gehouden met de argumentatie in de antwoordnota voor zover die bedoeld is om aan te tonen dat het betrokken gebouwencomplex niet hoofdzakelijk vergund is. Evenmin zijn er derhalve redenen om in het kader van de voorliggende zaak te oordelen over de argumentatie van de verzoekende partij dat de voorwaarde die werd opgelegd in vergunningsbeslissing van 28 januari 2013 onwettig zou zijn en buiten toepassing moet worden gelaten.

3.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan om overeenkomstig artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, b en § 2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. Hij kan in de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrole wel nagaan of de vergunningverlenende overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

4.

Uit de overwegingen in de bestreden beslissing blijkt dat de weigering tot het verlenen van een vergunning voor het aangevraagde steunt op de beoordeling dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening. De verwerende partij overweegt dat de aanvraag is gelegen op ongeveer 160 meter van de Olieslagerijstraat en te bereiken is via een private weg, dat er zich in de onmiddellijke omgeving weilanden bevinden en een beperkte dagrecreatie aan de rechterzijde, dat serres vaak zeer grote constructies zijn met een korte levensduur en niet kunnen beschouwd worden als 'duurzame' gebouwen die behouden moeten blijven, dat beleidsmatig het omvormen een bestemming van de serre als constructie betekent ook al hebben ze hun landbouwfunctie verloren en een ongewenst industrieel karakter geeft aan het agrarisch gebied, dat serres teelttechnische constructies zijn die niet dienstig zijn voor opslag van allerlei voertuigen en dat daarnaast het areaal dat beschikbaar is voor de landbouw verkleint. De verwerende partij vervolgt dat het "eigen gebruik" afbreuk doet aan het agrarisch karakter van het agrarisch gebied. Op dat punt stelt de verwerende partij dat serres doorzichtige glazen constructies zijn en dat de opgeslagen voertuigen in niets nog verwijzen naar de agrarische bestemming, dat het stallen van caravans en mobilhomes functioneel niet aanvaardbaar is, dat het de verrommeling bevordert van het agrarisch gebied en dat door de glazen constructie visuele hinder wordt veroorzaakt en het agrarisch uitzicht wordt belemmerd.

De vergunningverlenende overheid beschikt bij het beoordelen van de verenigbaarheid van een aanvraag met de goede ruimtelijke ordening over een ruime appreciatiebevoegdheid en het komt aan een verzoeker toe aan te tonen dat de overheid tot een conclusie is gekomen die de grenzen van die bevoegdheid overschrijdt.

In de mate dat de verzoekende partij argumenteert dat de goede ruimtelijke ordening gegarandeerd wordt, komt dit louter neer op een eigen visie naar goede ruimtelijke ordening, die niet kan leiden tot het onwettig bevinden van de bestreden beslissing.

Evenmin is het betoog van de verzoekende partij dat bij het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning voor de betrokken serre geen voorwaarde werd opgelegd tot afbraak of gebruik voor landbouwdoeleinden, van aard om de onwettigheid van de bestreden beslissing aan te tonen. Dit gegeven belet immers niet dat de verwerende partij omwille van redenen van goede ruimtelijke ordening kan beslissen om geen vergunning te verlenen voor een functiewijziging naar stallingsruimte voor allerlei voertuigen.

Uit de hiervoor aangehaalde overwegingen blijkt op duidelijke en afdoende wijze om welke, verschillende, redenen de verwerende partij de functiewijziging van landbouw naar opslag voor de serre niet wenselijk acht in het licht van een goede ruimtelijke ordening, waarbij onder meer rekening gehouden wordt met de grootschaligheid van de constructie, de functionele specificiteit van de constructie, de duurzaamheid ervan en met de onmiddellijke omgeving. De verzoekende partij slaagt er niet in aan te tonen dat de verwerende partij in het licht van deze gegevens foutief of op kennelijke onredelijke wijze oordeelt dat het aangevraagde afbreuk doet aan de eigenheid van het agrarisch gebied, ook al betwist ze dat de betrokken serre doorzichtig zou zijn aangezien deze voorzien is van een kalkachtige substantie en schermdoeken.

5.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert de schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel, van het vertrouwensbeginsel, van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, van het motiveringsbeginsel, van het gelijkheidsbeginsel en van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij zet uiteen

“ ...

Het dossier m.b.t. de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag van verzoekende partij is reeds 3 jaar lopende.

N.a.v. de eerste administratieve beroepsprocedure oordeelde de Deputatie op 25 september 2014 als volgt m.b.t. toepassing van het Besluit Zonevreemde functiewijzigingen':

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

Het besluit is gericht op een valorisatie van het gebouwenpatrimonium in Vlaanderen. Een serre is voor landbouw geen gebouw doch een teelttechnische constructie in functie van tuinbouwdoeleinden. Een serre is een constructie met een beperkte levensduur en indien de serre niet meer wordt gebruikt voor tuinbouwdoeleinden dient deze te worden gesloopt."

M.b.t. deze stelling werd de Deputatie van de Provincie Antwerpen bij het arrest van Uw Raad 20 december 2016 expliciet op de vingers getikt (stuk 7).

De Raad bevestigde op 20 december 2016 haar eerdere arresten van dd. 4 juni 2013 en 18 november 2014 waarin zich exact dezelfde feiten hebben voorgedaan (stukken 5 + 6):

- een tuinbouwer (in dat geval een tomatenkweker) had in beide gevallen zijn tuinbouwactiviteiten stopgezet en zijn serre ingericht als stallingsplaats voor mobilhomes en caravans en boten.*
- Vervolgens vraagt hij een stedenbouwkundige vergunning aan voor de regularisatie van een functiewijziging van tuinbouwserres naar stalplaats van caravans/mobilhomes.*

Beide dossiers komen tot voor de Deputatie van de Provincie Antwerpen, dewelke beslist de vergunning in beide dossiers te verlenen, waartegen de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar beroep heeft ingediend bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De Raad stelt uitdrukkelijk dat er een schending voorligt van het gelijkheidsbeginsel nu huidig dossier feitelijk en juridisch identiek is met arresten van de Raad dd. 4 juni 2013 en 18 november 2014:

"Er is een schending van het gelijkheidsbeginsel wanneer eenzelfde overheid in rechte en in feite gelijke situaties, zonder objectieve en redelijke verantwoording, ongelijk behandelt. De verzoekende partij, die een schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert, moet dat met concrete en precieze gegevens aantonen.

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

(eigen arcering)

Voorts oordeelt de Raad dat een 'serre' wel degelijk onder het toepassingsgebied van het Besluit Zonevrije functiewijzigingen valt:

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

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

(...)

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

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

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

De Raad oordeelde bijgevolg dat het middel gegrond is en dat er een schending voorligt van het gelijkheidsbeginsel.

Men mocht er derhalve van uitgaan dat de Deputatie van de Provincie Antwerpen thans wel de stedenbouwkundige vergunning zou verlenen gelet op de duidelijke overwegingen van het arrest van Uw Raad dd. 20 december 2016. Minstens kon de vergunning enkel worden toegekend na een zorgvuldige feitenvinding, afweging van alle in het geding zijnde belangen en met een afdoende motivering zowel in feite, als in rechte.

Verzoekende partij dient tot zijn ontzetting evenwel vast te stellen dat de Deputatie in het bestreden besluit dd. 16 maart 2017 opnieuw het volgende stelt ivm het aangehaalde soortgelijke dossier:

"Door de beroeper wordt een soortgelijk dossier aangehaald gelegen aan de Koekoekstraat te Aartselaar.

Voor dit dossier werd op 16 juni 2011 een voorwaardelijke vergunning verleend. Echter werd er recenter, zijnde d.d. 28 mei 2015, een weigering afgeleverd voor een soortgelijke functiewijziging van een serre naar opslag op een terrein gelegen aan de Broederlozestraat 2 te Ranst. Dit perceel is gelegen op +/- 2,3km afstand tegenover het perceel aan de Koekoekstraat, dat is gelegen op +/- 12,5km afstand. Een schending van het gelijkheidsbeginsel geldt des te meer indien het dossier aan de Broederlozestraat en voorliggende aanvraag ongelijk zouden worden beoordeeld omwille het feit dat de percelen op korte afstand van elkaar gelegen zijn, binnen hetzelfde agrarisch gebied, dat wordt gekenmerkt met voornamelijk serreteelt en buiten de afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen. Het perceel van de aanvraag in de Koekoekstraat is daarentegen gelegen in de afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen (waar een toename van stedelijkheid gewenst is), zijn er in de nabije omgeving woningen en ondernemingen aanwezig en een ontginningsgebied. Hierdoor is er een geïsoleerd agrarisch gebied ontstaan, waar zich slechts een ander serrecomplex bevindt."

Niettegenstaande Uw Raad overduidelijk heeft gesteld dat beide zaken, los van de plaatselijke ligging, feitelijk en juridisch identiek zijn, tracht verwerende partij hier nog onderuit te komen door te verwijzen naar een ander dossier.

Hierbij dient benadrukt dat het dossier van de Koekoekstraat te Aartselaar door Uw Raad beoordeeld werd, en het dossier aan de Broederlozestraat waarnaar verwerende partij verwijst, enkel door verwerende partij werd beoordeeld en hierover nog geen standpunt van Uw Raad bekend is. Mocht Uw Raad de mogelijkheid krijgen om hierover te oordelen, dan zou Uw Raad hieromtrent eveneens een schending van het gelijkheidsbeginsel vaststellen en deze beslissing vernietigen.

Bovendien zijn de exacte feiten van dit nieuwe dossier aan de Broederlozestraat niet gekend en niet meegedeeld.

De Deputatie miskent dan ook het gezag van gewijsde "erga omnes" van het arrest van Uw Raad. Verzoekende partij had er op mogen vertrouwen dat de Deputatie van de Provincie Antwerpen thans wel - gelet op het tussengekomen arrest van Uw Raad - een gemotiveerd, geconcretiseerd en zorgvuldig besluit zou nemen, quod certissime non.

Hierdoor schendt verwerende partij het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, Art. 2 en Art. 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De schending van het gelijkheidsbeginsel geldt eveneens aangezien er voor hetzelfde perceel van verzoekende partij wel een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor de functiewijziging van hangar naar opslagruimte. Deze hangar bevindt zich tegen de serre.

...

De verwerende partij repliceert:

“...

Verwerende partij ontkent niet dat zij een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning heeft verleend voor een regularisatie van een functiewijziging van tuinbouwserres naar stalplaats van caravans/mobilhomes, op een terrein, gelegen Koekoekstraat 55 te Aartselaar, sectie D, nrs. 371k, 370c, 369c, 368c en 369d. Wel verzet verwerende partij zich tegen de argumentatie van verzoekende partij dat deze aanvraag een met zijn aanvraag soortgelijke situatie betreft.

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

*Verzoekende partij tracht vooreerst voor te houden dat Uw Raad in het arrest nr. RvVb/A/1617/0412 reeds geoordeeld zou hebben dat beide aanvragen volledig identiek zouden zijn. Dit is niet correct. In het arrest wordt door Uw Raad uitdrukkelijk voorbehoud gemaakt m.b.t. de plaatselijke ligging. Zo stelt het arrest: "De Raad oordeelt dat de situaties, waar de verzoekende partij naar verwijst (omvorming van in agrarisch gebied gelegen serre naar opslagplaats voor caravans en mobilhomes), **los van de plaatselijke ligging**, feitelijk en juridisch identiek zijn." (eigen nadruk)*

In het arrest worden de twee aanvragen geenszins gedetailleerd met elkaar vergeleken. Wel werd vergeleken of beide dossiers betrekking hebben op "serres" (los van de plaatselijke ligging) waarop het 'besluit zonevreemde functiewijzigingen' van toepassing is. De Raad concludeert dat "een serre een gebouw is en dus wel degelijk onder het toepassingsgebied valt van het 'besluit zonevreemde functie wijzigingen'".

Over de al dan niet gelijkheid in "plaatselijke ligging" van beide aanvragen werden in het arrest geen uitspraken gedaan.

Verzoekende partij mag geen conclusies trekken uit het arrest die hierin niet staan beschreven.

Het gelijkheidsbeginsel is niet geschonden daar beide aanvragen ten eerste niet vergelijkbaar zijn wat betreft de plaatselijke ligging.

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

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

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

Om hiervan een grafisch beeld te schetsen verwijst verwerende partij naar uittreksels uit de kadasterplannen met het gewestplan als ondergrond van de respectievelijke aanvragen. (stuk 27)

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

...

Ook wat betreft de vergunningshistoriek zijn beide aanvragen niet gelijkaardig.

Op 28 januari 2013 werd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boechout een stedenbouwkundige vergunning verleend voor o.m. de functiewijziging van hangar naar opslagruimte. (stuk 6) Deze vergunning werd verleend onder twee voorwaarden, waarvan één voorwaarde zeer belangrijk is voor voorliggend dossier, meer in het bijzonder de voorwaarde dat "de voorwaarden vermeld in het advies

van de gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar 8.00/11004/164174.5 dd. 16.01.2013 strikt na te leven."

Het advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar d.d. 16 januari 2013 stelt het volgende: "(...) de functiewijziging van hangar naar opslagruimte worden gunstig geadviseerd op voorwaarde dat de bestaande serres worden gesloopt en dat het terrein na sloping vrijgemaakt dient te worden van inert afbraakmateriaal. Het terrein dient in zijn oorspronkelijke staat hersteld te worden." (stuk 6)

Daarnaast moet nog een andere beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boechnhout onder de aandacht gebracht worden. Meer in het bijzonder de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boechnhout van 4 februari 2013 waarbij een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor een functiewijziging van een deel van de serre naar opslagruimte. (stuk 7)

Als weigeringsmotief wordt verwezen naar de stedenbouwkundige vergunning verleend door het schepencollege op 20 december 2012 voor het slopen van een deel van de bestaande serres (3800m²) en de stedenbouwkundige vergunning verleend door het schepencollege op 28 januari 2013 voor de functiewijziging van hangar naar opslagruimte op voorwaarde dat de bestaande serres worden gesloopt en dat het terrein na sloping vrijgemaakt dient te worden van inert afbraakmateriaal, het terrein dient in zijn oorspronkelijke staat hersteld te worden.

Noch de voorwaardelijke vergunningsbeslissing van 28 januari 2013, noch het advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar van 16 januari 2013, noch de weigeringsbeslissing van 4 februari 2013 werden door verzoekende partij aangevochten. De voorwaarde uit de vergunningsbeslissing van 28 januari 2013 is duidelijk en niet voor interpretatie vatbaar: de bestaande serres moeten worden gesloopt!

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

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

In de mate verzoekende partij tot slot nog verwijst naar de vergunningsbeslissing d.d. 28 januari 2013 voor de functiewijziging van hangar naar opslagruimte, moet vastgesteld worden dat deze vergunning niet verleend werd door verwerende partij, waardoor een schending van het gelijkheidsbeginsel niet kan ingeroepen worden, daar deze vergunning niet door éénzelfde vergunningverlenend bestuursorgaan werd afgeleverd.

...

De verzoekende partij dupliceert:

“ ...

Volgens Uw Raad is net de situatie, met name de omvorming van in agrarisch gelegen serre naar opslagplaats voor caravans en mobilhomes, feitelijk en juridisch identiek. Dit impliceert dat de omvorming van een serre in agrarisch gebied naar opslagplaats voor caravans en mobilhomes vergunbaar is.

Uiteraard is de plaatselijke ligging van beide dossiers anders, ze zijn niet op dezelfde plaats gelegen. Dit doet echter geen afbreuk aan het erga omnes karakter van het arrest van Uw Raad.

...

Niettegenstaande Uw Raad overduidelijk heeft gesteld dat beide zaken, los van de plaatselijke ligging, feitelijk en juridisch identiek zijn, tracht verwerende partij hier nog onderuit te komen door te wijzen op de verschillen van de onmiddellijke omgeving.

Bij de eerste beroordeling door Uw Raad, met name in het arrest van 20 december 2016 werd door verwerende partij ook al gewezen op de concrete situatie ter plaatste en de zogenaamde verschillen met huidige aanvraag. Niettegenstaande deze omschrijving, was Uw Raad toch van oordeel dat er een schending van het gelijkheidsbeginsel voorlag. Eenzelfde beoordeling dringt zich hier dus op.

...

De schending van het gelijkheidsbeginsel geldt eveneens aangezien er voor hetzelfde perceel van verzoekende partij wel een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor de functiewijziging van hangar naar opslagruimte. Deze hangar bevindt zich tegen de serre. Bij deze vergunning is de plaatselijke toestand identiek hetzelfde. Het gaat hier m.a.w. om een volledig gelijkaardige aanvraag, die in 2013 wel vergund werd.

Hierboven werd al uiteengezet dat de voorwaarde in deze vergunning tot sloop van de serre onwettig is en op basis van artikel 159 G.W. door Uw Raad buiten toepassing moet worden gelaten.

..."

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij verwijst naar de vergunningshistoriek van het aangevraagde, naar het arrest van de Raad van 20 december 2016 en stelt dat ze er mocht van uitgaan dat in de herstelbeslissing een vergunning zou verleend worden. Ze stelt bovendien dat het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest werd geschonden.

2.

Het gegeven op zich dat de verwerende partij na het vernietigingsarrest van de Raad van 20 december 2016 opnieuw tot de conclusie komt dat het aangevraagde moet geweigerd worden, toont geen schending aan van enig beginsel van behoorlijk bestuur.

3.

In het vernietigingsarrest van de Raad van 20 december 2016 wordt het volgende overwogen:

"1.

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

De verzoekende partij verwijst naar een door de verwerende partij op 16 juni 2011 verleende vergunning voor een, volgens de verzoekende partij, juridisch identieke situatie, namelijk een functiewijziging van

tuinbouwerres naar stalplaats van caravans/mobilhomes voor een in agrarisch gebied gelegen serre, weliswaar in een andere gemeente in de provincie Antwerpen.

2.

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

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

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

3.

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

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

De beoordeling in het aangehaald arrest betreft het onderdeel van het middel van de verzoekende partij waarin een schending van het gelijkheidsbeginsel wordt aangevoerd omdat de verwerende partij oordeelde dat het "besluit zonevreemde functiewijzigingen" niet van toepassing is op serreconstructies.

In de thans bestreden beslissing steunt de weigeringsbeslissing precies niet op het standpunt dat het reglementair besluit inzake zonevreemde functiewijzigingen niet van toepassing is op serreconstructies. De verzoekende partij kan derhalve niet gevolgd worden dat het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest op dat punt is geschonden.

4.

Daarnaast moet vastgesteld worden dat in de bestreden beslissing uitdrukkelijk wordt ingegaan op de vergunningsbeslissing van 16 juni 2011, die tegenover een recentere weigeringsbeslissing van 28 mei 2015 wordt geplaatst, eveneens betrekking hebbend op een soortgelijke functiewijziging en binnen hetzelfde agrarisch gebied gelegen als de betrokken aanvraag. Er wordt tevens aangegeven dat de bouwplaats van de vergunningsbeslissing van 16 juni 2011 verschillend is van de bouwplaats van de aanvraag van de verzoekende partij.

De verzoekende partij toont de kennelijke onredelijkheid of onjuistheid van deze beoordeling niet aan.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 16 oktober 2018 door de vierde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Chana GIELEN

Nathalie DE CLERCQ