

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 6 november 2018 met nummer RvVb-A-1819-0250
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0778-A

Verzoekende partij	de LEIDEND AMBTENAAR van het Departement OMGEVING vertegenwoordigd door advocaat Veerle TOLLENAERE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN
Tussenkommende partij	de heer Koen PRAET vertegenwoordigd door advocaat Willem CHEYNS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9700 Oudenaarde, Kerkgate 19

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 5 juli 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 11 mei 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkommende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Gillis-Waas van 19 december 2016 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het omvormen van een serrebedrijf naar een paardenstal en aanleggen van een buitenpiste op een perceel gelegen te Sint-Gillis-Waas, Potterstraat z.n., met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie A, nummer 1098A.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 6 oktober 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partij met een beschikking van 23 maart 2018 toe in de debatten.

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 16 oktober 2018.

De procespartijen verschijnen schriftelijk.

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 historiek van het betrokken perceel wordt in de bestreden beslissing als volgt weergegeven:

“ ...
13/03/1984: bouwen woning;
21/01/1986 : bouwen afdak;
6/12/1994: regularisatie plastiek tunnelserre + oprichten 2 plastiek
tunnelserres en 1 schaduwhal + doortrekken van de rijweg;
15/06/1998 : oprichten serre;
31/03/2008 : verbouwen + uitbreiden woning (weigering bouwvergunning);
14/07/2008 : wijzigen van de verkavelingsvergunning;
8/09/2008 : verbouwen en uitbreiden van woning.
...”

2.

De tussenkomende partij dient op 22 augustus 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Gillis-Waas een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het omvormen van serrebedrijf naar paardenstal en aanleggen van buitenpiste” op een perceel gelegen te Sint-Gillis-Waas, Potterstraat zn.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘St. Niklaas-Lokeren’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 november 1978 in een 50m woongebied met achterliggend agrarisch gebied. Het voorwerp van de aanvraag situeert zich volledig binnen het agrarisch gebied.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg nummer 02 ‘zonevreemde woningen’ goedgekeurd op 14 juli 2011.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 21 september 2016 tot en met 20 oktober 2016, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling adviseert op 23 september 2016 ongunstig:

“ ...
Het Departement Landbouw en Visserij heeft in eerste instantie bezwaar tegen de functiewijziging van serres naar een zonevreemde functiewijziging. Een serre is namelijk geen gebouw maar een teelt-technische constructie (enkel vergund voor de teelt van planten) die een beperkte levensduur heeft en gemakkelijk te verwijderen is t.o. v. een gebouw. Als men een functiewijziging aanvaard, dan betekent dit dat de constructie ook bouwfysisch geschikt moet zijn voor een duurzaam gebruik (= lang gebruik) van de nieuwe functie. (bovendien kan men volgens de huidige wetgeving en nadat een zonevreemde

functie werd vergund, de serres herbouwen tot loods binnen het bestaand volume en met behoud van die zonevreemde functie. Dit betekent dat er dan de mogelijkheid bestaat dat er een megaloods kan opgericht worden in het open agrarisch gebied voor niet-agrarische doeleinden. Dit is onaanvaardbaar.)

Men wil aantonen in het dossier dat voorliggende aanvraag het karakter van een hobby-activiteit overstijgt zodat de activiteit als zone-eigen kan gezien worden (= paardenfokkerij). De fokkerij zou internationaal bekend zijn en de eigen gefokte paarden hebben allemaal de naam 'Ter Elzen'. Het Departement Landbouw en Visserij wijst er op dat de meeste paarden met de naam 'Ter Elzen' die ze terugvinden in de databank Horse ID gefokt zijn door Werner Heuninckx, wonende Puyveldestraat 2 te 9170 Sint-Gillis-Waas (vermoedelijk de vader van 1 van de aanvragers). Ook de aangehaalde paarden met hun prestatielijsten (Julius Ter Elzen, Gazelle Ter Elzen en Capiche Ter Elzen) zijn door hem gefokt. Het is niet omdat er een (semi-professionele) fokkerij aanwezig is in de familie dat ook de andere familieleden, die enkele van die paarden bezitten, ook aanzien worden als semi-professionele fokkerij.

Op naam van de aanvragers zijn er momenteel 10 paarden in het bezit waarvan er 2 de naam 'Ter Elzen' dragen. Het is hier dus in geen geval aangetoond dat de aanvragers zelf een volwaardige paardenfokkerij uitbaten. Het betreft hier eerder een paardenhouderij met 10 paarden waarbij geen inkomsten / facturen worden aangetoond ifv de paardenhouderij. Zoals in de nota zelf wordt beschreven, gaat het hier om een gelegenheidsbedrijf (= hobby-activiteit) dat in de toekomst wenst uit te breiden. Men kan echter op basis van mogelijke toekomstplannen geen functiewijziging toestaan die een grote impact kan hebben op het agrarisch gebied.

Bijkomend kunnen er gelet op onderstaande berichtgeving geen stallingen voor weidedieren in de hobbysfeer en niet-beroepsmatige paardenhouderij meer aanvaard worden. "Meerdere arresten van Raad van State en Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben geoordeeld dat het houden van paarden voor hobbydoeleinden strijdig is met de bestemming 'agrarisch gebied'. Nieuwe stallen voor het houden van paarden zijn dus onvergundbaar in agrarisch gebied, zelfs al wordt aan deze omzendbrief voldaan. Zie bijvoorbeeld RvS, nr. 211.029, 04/02/2011 en RvVb, nr. A/2014/0489, 15/07/2014."

Ook voor alle aangevraagde andere accommodatie in functie van het houden van paarden zoals een buitenpiste, stapmolen, etc. wordt een ongunstig advies gegeven. (...)"

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 19 december 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college beslist:

"...

Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften

De aanvraag is strijdig met de bestemmingsvoorschriften van het van kracht zijnde gewestplan zoals hoger omschreven.

Verenigbaarheid met andere voorschriften / verordeningen

De aanvraag valt onder toepassing van art. 4.4.23 VCRO en de aanvraag dient eveneens getoetst aan het besluit van de Vlaamse regering van 28/11/2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

De aanvraag heeft betrekking op een site met vrijstaande woning + afzonderlijk garagevolume + verharde oprit naar het achterliggend perceel met opstaand serregebouw. De woning, het afzonderlijk garagevolume en een deel van de verharde oprit, ten kadaster gekend onder Sint-Gillis-Waas 4, sie A nr. 1097/N, zijn volgens de planologische voorzieningen van het bij KB dd. 07/11/1978 vastgesteld gewestplan 'Sint-Niklaas/Lokeren' gelegen binnen het 50m woongebied met landelijk karakter. Het gedeelte voorbij die 50m-zone en dus ook het achterliggend perceel met het verlengde van de toegangsweg naar

een opstaand serrecomplex, ten kadaster gekend onder Sint-Gillis-waas 4, sie A nr. 1098/A, is volgens datzelfde gewestplan gesitueerd in een agrarisch gebied, niet zijnde een agrarisch gebied met ecologisch belang of ecologische waarde.

De site is voor wat betreft het gedeelte ervan gesitueerd in het agrarisch gebied eveneens begrepen binnen de grenzen van het gemeentelijk RUP 02 — zonevreemde woningen, definitief vastgesteld door de GR in haar zitting van 05/05/2011 en goedgekeurd door de Deputatie in haar zitting van 14/07/2011. De stedenbouwkundige voorschriften van dit GRUP gelden echter enkel voor kadastrale percelen waarop zich een hoofdzakelijk vergunde en niet-verkrotte woning bevindt. Omwille van het feit dat het perceel met opstaande woning niet hetzelfde kadastraal nummer draagt van het perceel met opstaand serrecomplex, spelen hier in casu enkel de voorschriften van het voormeld gewestplan.

Meer specifiek gelden in deze zone de stedenbouwkundige voorschriften van art. 11.4.1. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. Deze voorschriften luiden als volgt : "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 op ten minste 300m van een woongebied of op ten minste 100m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 en 100m 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 niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven, gezien het geen volwaardige landbouwexploitatie betreft.

Het betreft hier eerder een paardenhouderij met 10 paarden waarbij geen inkomsten / facturen worden aangetoond ifv de paardenhouderij. Zoals in de nota zelf wordt beschreven, gaat het hier om een gelegenheidsbedrijf (= hobby-activiteit) dat in de toekomst wenst uit te breiden. Dit heeft tot gevolg dat dient nagegaan in hoeverre de aanvraag valt binnen het toepassingsgebied van de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen van de afdeling 3 "zonevreemde functiewijzigingen" VCRO.

Artikel 4.4.23 VCRO heeft betrekking op 'zonevreemde functiewijzigingen', en luidt als volgt: "Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden: 1) het gebouw of het gebouwencomplex beantwoordt op het ogenblik van de aanvraag aan alle hiernavolgende vereisten:

- a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,
- b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,
- c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,
- d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in:

- ruimtelijke kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,
- recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding 'recreatie' sorteren;

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

Het Besluit van de Vlaamse Regering van 28/11/2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen stelt onder meer :

"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, 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.

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 "landbouw" 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 allerlei materialen of materieel.

Artikel 9. 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, 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° de nieuwe functie heeft betrekking op volgende activiteiten of combinaties daarvan : een paardenhouderij, een manège, een dierenasiel, een dierenpension, een dierenartsenpraktijk, jeugdlogies, een tuinaanlegbedrijf, een kinderboerderij, een centrum voor dierentherapie (animal assisted therapy) of een instelling waar personen al dan niet tijdelijk verblijven en bij wijze van therapie, onderwijs, opleiding of voorbereiding op de reguliere arbeidsmarkt ondermeer landbouwactiviteiten of aan de landbouw verwante activiteiten uitoefenen, telkens met inbegrip van de gedeelten van het gebouw of gebouwencomplex die worden aangewend voor ondergeschikte functies (handel, horeca, kantoorfunctie of diensten) die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de hoofdfunctie.

De aanvraag is gelegen in een agrarisch gebied niet zijnde een agrarisch gebied met ecologisch belang of ecologische waarde. Het serrecomplex is bereikbaar via een rechts van de woning door middel van asfalt verharde weg, tevens eigendom van de bouwheer, die aansluit op de aangrenzende en voldoende uitgeruste Potterstraat.

De aanvraag voldoet niet aan de voorwaarden vermeld in artikel 2 dat het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt moet zijn voor de nieuwe functie. In voorkomend geval betreft het grotendeels vergunde serregebouwen die bouwfysisch niet geschikt zijn voor de nieuw voorgestelde functie.

Er dient immers geoordeeld dat de functiewijziging van een serre naar niet-landbouwactiviteiten niet aanvaardbaar is. De serre is immers een teelttechnische constructie, opgericht in functie van professionele tuinbouwactiviteiten. Een serre heeft bovendien maar een beperkte levensduur. De toegelaten functiewijzigingen zoals vermeld in het besluit van de Vlaamse regering van 28/11/2003, en latere wijzigingen, tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, hebben enkel betrekking op duurzaam opgerichte gebouwen en niet op serres met een beperkte levensduur. In het kader van het dierenwelzijn wordt het bovendien niet opportuun geacht paarden onder te brengen in een serregebouw.

In realiteit staat de aanvraag niet in functie van een beroepsmatig uitgebaat agrarisch noch para-agrarisch bedrijf. Hierdoor voldoet de aanvraag niet aan het planologisch criterium. De tot paardenstal om te vormen serreconstructie geschiedt immers in functie van een vrijetijdsbesteding of hobby-activiteit. Deze vaststelling wordt door de verzoekers en hun architect niet betwist. Integendeel, op pag. 6 van de begeleidende nota staat uitdrukkelijk geschreven dat het hier een gelegenheidslandbouwbedrijf betreft dat in de toekomst zeker verder zal uitgebreid worden.

Wat betreft het te regulariseren deel van het serrecomplex citeert artikel 4.2.24 VCRO dat bij het beoordelen van een regularisatievergunning de actuele regelgeving als uitgangspunt dient te worden genomen.

Gelet op wat is voorafgegaan dient geoordeeld dat ook voor dit deel van de aanvraag niet is voldaan aan het planologisch criterium. De functiewijziging van dit niet-vergund en thans niet regulariseerbaar serregedeelte is bovendien strijdig met de bepalingen zoals vermeld in art. 4.4.23. VCRO. Ook voor alle aangevraagde andere accommodatie in functie van het houden van paarden zoals een buitenpiste, stapmolen, etc. volgt het college de redenering van Departement Landbouw en Visserij.

Bijkomend dient opgemerkt dat wat betreft de buitenpiste met drainagesysteem, deze voor een deel beschouwd moet worden als verharde oppervlakte en waarbij de helft van de drainerende oppervlakte (400m²) in rekening moet gebracht worden voor de dimensionering van de infiltratievoorziening. Deze voorziening moet voldoen aan de bepalingen opgenomen in de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater. Rekening houdend dat op de bouwplannen geen infiltratievoorziening is aangeduid en er hieromtrent ook geen verwijzing is in het formulier "controle van de voorwaarden uit de verordening hemelwater bij een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning of een melding", dient bijkomend geoordeeld dat de aanvraag in principe onvolledig is en er niet voldaan wordt aan de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater. Dit op zich geeft reeds voldoende aanleiding tot het weigeren van de gevraagde stedenbouwkundige vergunning.

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

De ontegensprekelijke vaststelling dat de tot paardenstalling om te vormen serreconstructie niet in functie staat van een beroepsmatig uitgebaat agrarisch of para-agrarisch bedrijf, en bijkomend dat de aanvraag enerzijds niet voldoet aan de bepalingen van het Besluit van de Vlaamse regering van 28/11/2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, en anderzijds niet voldoet aan de gewestelijke stedenbouwkundige verordening van 05/07/2013 inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en

hemelwater, doet besluiten dat geen verdere opportuniteitsafwegingen erin kunnen resulteren dat hiervoor alsnog stedenbouwkundige vergunning kan verleend worden.

De gevraagde stedenbouwkundige (regularisatie)vergunning wordt geweigerd.

Algemene conclusie :

Vanuit stedenbouwkundig oogpunt zijn er bezwaren tegen de inwilliging van de aanvraag.

BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN IN DE ZITTING VAN 19/12/2016 HET VOLGENDE:

Het college van burgemeester en schepenen weigert de stedenbouwkundige vergunning.

...

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 26 januari 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 4 april 2017 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“ ...

De juridische aspecten

Het voorwerp van de aanvraag situeert zich volledig binnen het agrarisch gebied. Dit deel van het terrein is gelegen binnen de grenzen van het RUP 02 -zonevrije woningen, zoals goedgekeurd door de deputatie in haar zitting van 14 juli 2011.

De stedenbouwkundige voorschriften van dit GRUP gelden echter enkel voor kadastrale percelen waarop zich een hoofdzakelijk vergunde en niet-verkrotte woning bevindt. In casu heeft de aanvraag betrekking op de functiewijziging van een serrecomplex, zodat hier enkel de voorschriften van het voormeld gewestplan gelden.

De aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, voor het wijzigen van de functie van een serre naar paardenboxen, is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, gezien het geen volwaardige landbouwexploitatie betreft.

Het vergunde serregedeelte werd door appellanten ingericht met 12 afzonderlijk toegankelijke paardenboxen, 1 aqua-trainer, 2 wasboxen, een technisch lokaal, een zadelkamer, een keuken, een sanitaire ruimte, een tredmolen en een binnenpiste. Hierbij wordt het gelaagd glas in de achtergevel en in de rechter zijgevel vervangen door een betonplint met opstaande grijze sandwichpanelen. Het gelaagd glas van alle hellende dakvlakken wordt vervangen door eco-panelen met in de nokken een lichtstraat door middel van transparant polycarbonaat. Het gedeelte te behouden glaspartij in de gevels wordt geschilderd met een kalklaag.

Appellanten hebben op dit adres een BVBA opgericht met als benaming KEEP-IT. Deze vennootschap heeft o.a. tot doel het fokken en aan- en verkopen van paarden, het opleiden, trainen en uitbrengen op wedstrijden van paarden en lesgeven in de paardensport.

Het betreft hier een paardenhouderij met 10 paarden waarbij echter geen inkomsten/facturen worden aangetoond ifv de paardenhouderij. Zoals in de nota zelf wordt beschreven, gaat het hier om een gelegenheidsbedrijf, een hobby-activiteit, en dus geen professioneel (para-)agrarisch bedrijf.

De aanvraag dient derhalve getoetst aan de basisrechten voor zonevrije constructies.

Art. 4.4.10. van de VCRO bepaalt betreffende het toepassingsgebied, de draagwijdte en de algemene bepalingen het volgende :

"§1 Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevrije constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.

Het voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of

in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging.

§2. De basisrechten van deze afdeling zijn van toepassing in gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan de basisrechten van deze afdeling aanvullen en uitbreiden. Dergelijk plan kan evenwel ook strengere voorwaarden bepalen op het vlak van de maximaal toegelaten volumes bij herbouw."

Op de site bevindt zich een niet vergunde en wederrechtelijk opgetrokken beperkte uitbreiding van het serrecomplex. Appellanten wensen in hun aanvraag dit wederrechtelijk opgetrokken gedeelte te regulariseren en het geheel van de gesloten constructie te herbestemmen als ruimte voor opslag machines, opslag materieel/verpakkingen.

De aanvraag voldoet bijgevolg slechts gedeeltelijk aan de in voormeld artikel 4.4.10. van de VCRO gestelde voorwaarden inzake het vergund en niet verkrot zijn van de constructie. Uit het bijgevoegde fotomateriaal blijkt dat het geen verkrotte constructies betreft.

Wat betreft het te regulariseren deel van het serrecomplex citeert artikel 4.2.24 VCRO dat bij het beoordelen van een regularisatievergunning de actuele regelgeving als uitgangspunt dient te worden genomen. Gelet op wat is voorafgegaan dient geoordeeld dat voor dit deel van de aanvraag niet is voldaan aan het planologisch criterium aangezien de aanvraag niet in functie staat van een agrarische activiteit. De wederrechtelijk gerealiseerde uitbreiding kan niet worden vergund. De functiewijziging van dit niet-vergund en thans niet regulariseerbaar serregedeelte is bovendien strijdig met de bepalingen zoals vermeld in art. 4.4.23. VCRO.

De aanvraag dient eveneens getoetst aan het besluit van de Vlaamse regering van 28/11/2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen. In Titel 4, hoofdstuk IV, afdeling 3, zijn hieromtrent volgende afwijkmogelijkheden opgenomen:

Art. 4.4.23.: «De vergunningverlenende overheid 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."

In eerste instantie dient opgemerkt dat afwijkingen met de nodige omzichtigheid beoordeeld dienen te worden, en geenszins een verplichting uitmaken. Uit de aanvraag blijkt niet waarom een herbruik binnen de agrarische sector niet mogelijk zou kunnen zijn.

Zoals hierboven reeds vermeld, staat het bestaan, het vergund zijn en het niet verkrot zijn van de constructie (slechts gedeeltelijk vergund) niet ter discussie. Verder dient opgemerkt dat de constructie niet gelegen is in een ruimtelijk kwetsbaar gebied.

De gemeente en het departement Landbouw en Visserij zijn van oordeel dat er geen sprake is van een gebouw of gebouwencomplex.

Op 23 september 2016 werd door Departement Landbouw en Visserij een ongunstig advies gegeven. Er wordt geargumenteerd dat "een serre geen gebouw is maar een teelt-technische constructie (enkel vergund voor de teelt van planten) die een beperkte levensduur heeft en, gemakkelijk te verwijderen is t. o. v. een gebouw. Als men een functiewijziging aanvaard, dan betekent dit dat de constructie ook bouwfysisch geschikt moet zijn voor een duurzaam gebruik (= lang gebruik) van de nieuwe functie. (bovendien kan men volgens de huidige wetgeving en nadat een zonevreemde functie werd vergund, de serres herbouwen tot loods binnen het bestaand volume en met behoud van die zonevreemde functie. Dit betekent dat er dan de mogelijkheid bestaat dat er een megaloods kan opgericht worden in het open agrarisch gebied voor niet-agrarische doeleinden. Dit is onaanvaardbaar.) Men wil aantonen in het dossier dat voorliggende aanvraag het karakter van een hobby-activiteit overstijgt zodat de activiteit als zone-eigen kan gezien worden (= paardenfokkerij). De fokkerij zou internationaal bekend zijn en de eigen gefokte paarden hebben allemaal de naam 'Ter Elzen'. Het Departement Landbouw en Visserij wijst er op dat de meeste paarden met de naam 'Ter Elzen' die ze terugvinden in de databank Horse ID gefokt zijn door Werner Heuninckx, wonende Puyveldestraat 2 te 9170 Sint-Gillis-Waas (vermoedelijk de vader van 1 van de aanvragers). Ook de aangehaalde paarden met hun prestatielijsten (Julius Ter Elzen, Gazelle Ter Elzen en Capiche Ter Elzen) zijn door hem gefokt. Het is niet omdat er een (semi-professionele) fokkerij aanwezig is in de familie dat ook de andere familieleden, die enkele van die paarden bezitten, ook aanzien worden als semi-professionele fokkerij. Op naam van de aanvragers zijn er momenteel 10 paarden in het bezit waarvan er 2 de naam 'Ter Elzen' dragen. Het is hier dus in geen geval aangetoond dat de aanvragers zelf een volwaardige paardenfokkerij uitbaten. Het betreft hier eerder een paardenhouderij met 10 paarden waarbij geen inkomsten/facturen worden aangetoond ifv de paardenhouderij. Zoals in de nota zelf wordt beschreven, gaat het hier om een gelegenheidsbedrijf (= hobby- activiteit) dat in de toekomst wenst uit te breiden. Men kan echter op basis van mogelijke toekomstplannen geen functiewijziging toestaan die een grote impuls kan hebben op het agrarisch gebied. Bijkomend kunnen er gelet op onderstaande berichtgeving geen stallingen voor weidedieren in de hobbysfeer en niet-beroepsmatige paardenhouderij meer aanvaard worden. "Meerdere arresten van Raad van State en Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben geoordeeld dat het houden van paarden voor hobbydoeleinden strijdig is met de bestemming 'agrarisch gebied'. Nieuwe stallen voor het houden van paarden zijn dus onvergundbaar in agrarisch gebied, zelfs al wordt aan deze omzendbrief voldaan. Zie bijvoorbeeld RvS, nr. 211.029, 04/02/2011 en RvVb, nr. A/2014/0489, 15/07/2014." Ook voor alle aangevraagde andere accommodatie in functie van het houden van paarden zoals een buitenpiste, stapmolen, etc. wordt een ongunstig advies gegeven. (...)"

Een serre betreft volgens hoger vermeld weigeringsbesluit van het college en het advies van departement Landbouw en Visserij bijgevolg een teelt-technische constructie dat niet kan beschouwd worden als een volwaardig gebouw.

Het begrip "gebouw" wordt niet nader gedefinieerd in de VCRO en dient bijgevolg in zijn spraakgebruikelijke betekenis te worden opgevat, zijnde volgens Van Dale's groot woordenboek der Nederlandse Taal: "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 ...".

De aanvraag heeft betrekking op een serre, zijnde een constructie gekenmerkt door zijn typerende en op een voldoende wijze gefundeerde modulaire traveeënbouw in aluminium en staal en beglaasde gevels.

De duurzaamheid van het materiaal bij dergelijke gebouwen in functie van het nieuwe gebruik wordt evenwel in vraag gesteld. Dergelijke gebouwen zijn onderhevig aan glasbreuk, ontstaan door het wringen van de constructie bij doorbuiging en windbelasting.

Duurzame of deugdelijke glasgevels, zoals bv algemeen gangbaar in de utiliteitsbouw, zijn bestand om hoge winddrukken en hagelinslag op te vangen en niet vergelijkbaar met de dunne glasgevels van serres die specifiek en bedrijfseconomisch ontworpen zijn voor teeltdoeleinden. Glasgevels van serres bestaan uit enkel glas en hebben tegen de voormelde weersinvloeden een zeer beperkte weerstand en kunnen in dit opzicht niet beschouwd worden als een duurzame gevelafwerking. Getuige hiervan is onder meer de pinksterstorm van 2014 die verschillende serres zwaar beschadigde. Bezwaarlijk kunnen constructies, waarvan gevels en daken afgewerkt zijn met een niet duurzaam materiaal en met een beperkte draagkracht, beschouwd worden als een gebouw zoals bedoeld in de spraakgebruikelijke betekenis.

Met betrekking tot het naleven van de tweede voorwaarde van artikel 4.4.23. van de VCRO dient verwezen naar het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

Het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, artikel 9 stelt: "Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie "landbouw" in de ruime zin, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

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

2° de nieuwe functie heeft betrekking op volgende activiteiten of combinaties daarvan . paardenhouderij....

De bouwplaats is gelegen in agrarisch gebied. Het serrecomplex is bereikbaar via een rechts van de woning door middel van asfalt verharde weg, tevens eigendom van appellanten, die aansluit op de aangrenzende en voldoende uitgeruste Potterstraat.

Verder dient de aanvraag te voldoen aan de algemene voorwaarden van het besluit van 28 november 2003. In artikel 2 §3 wordt vermeld dat: "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."

De aanvraag voldoet niet aan de voorwaarden vermeld in artikel 2 dat het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt moet zijn voor de nieuwe functie. In voorkomend geval betreft het (grotendeels) vergunde serregebouwen die bouwfysisch niet geschikt zijn voor de nieuw voorgestelde functie van paardenstalling.

De serre is immers een teelt-technische constructie, opgericht in functie van professionele tuinbouwactiviteiten. Een serre heeft, als boven reeds vermeld, maar een beperkte levensduur. De toegelaten functiewijzigingen zoals vermeld in het besluit van de Vlaamse regering van 28/11/2003, en latere wijzigingen, tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, hebben enkel betrekking op duurzaam opgerichte gebouwen en niet op serres met een beperkte levensduur. In het kader van het dierenwelzijn wordt het bovendien niet opportuun geacht paarden onder te brengen in een serregebouw.

De bouwfysische werken omvatten de verwijdering van de beglazing in de daken en de plaatsing van geïsoleerde panelen op het dak van de serreconstructie. Het gelaagd glas van alle hellende dakvlakken wordt vervangen door eco-panelen met in de nokken een lichtstraat door middel van transparant polycarbonaat. Tevens wordt het gelaagd glas in de

achtergevel en in de rechter zijgevel vervangen door een betonplint met opstaande grijze sandwichpanelen.

Het gedeelte te behouden glaspartij in de gevels wordt geschilderd met een kalklaag. Verder beschikt geen enkele serre over een volwaardige vloerafwerking, behoudens de bestaande interne transportwegen.

Bezwaarlijk kan er gesteld worden dat de bestaande constructie bouwfysisch geschikt is voor de nieuw beoogde functie.

Achteraan het complex wensen de aanvragers eveneens een onoverdekte buitenpiste aan te leggen. Het betreft een zandoppervlakte van 40.00m bij 20.00m, afgesloten door een houten omheining.

Het louter houden van paarden als hobby-activiteit betreft geen agrarische bedrijvigheid. Meerdere arresten van Raad van State en Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben geoordeeld dat het houden van paarden niet in functie van een agrarisch bedrijf strijdig is met de bestemming "agrarisch gebied". Nieuwe of aanpassingen aan stallen voor het houden van paarden geen betrekking hebbend op effectieve beroepslandbouwbedrijven, zijn dus in strijd met de planologische bestemming agrarisch gebied, zelfs al wordt aan de omzendbrief R0/2002/01 voldaan (RvS, nr. 211.029, 4 februari 2011 en RvVb, nr. A12014/0489, 15 juli 2014.). Dit geldt eveneens voor de bijhorende accommodatie.

Dit resulteert erin dat voor alle aangevraagde accommodatie in functie van het houden van paarden, zoals de buitenpiste, stapmolen, etc., een ongunstig advies wordt gegeven.

Uit dit alles dient besloten dat de aanvraag niet in aanmerking komt voor een afwijkingsbepaling.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op de onoverkomelijke legaliteitsbelemmering zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet verder relevant.

2.5 Conclusie

Uit wat voorafgaat, dient besloten dat het beroep niet voor inwilliging vatbaar is. Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

...

Na de hoorzitting van 18 april 2017 verklaart de verwerende partij het beroep op 11 mei 2017 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

Het voorwerp van de aanvraag situeert zich volledig binnen het agrarisch gebied. Dit deel van het terrein is gelegen binnen de grenzen van het RUP 02 - zonevrije woningen, zoals goedgekeurd door de deputatie in haar zitting van 14 juli 2011.

De stedenbouwkundige voorschriften van dit GRUP gelden echter enkel voor kadastrale percelen waarop zich een hoofdzakelijk vergunde en niet-verkrotte woning bevindt. In casu heeft de aanvraag betrekking op de functiewijziging van een serrecomplex, zodat hier enkel de voorschriften van het voormeld gewestplan gelden.

Het vergunde serregedeelte werd door appellanten ingericht met 12 afzonderlijk toegankelijke paardenboxen, 1 aqua-trainer, 2 wasboxen, een technisch lokaal, een zadelkamer, een keuken, een sanitaire ruimte, een tredmolen en een binnenpiste. Hierbij wordt het gelaagd glas in de achtergevel en in de rechter zijgevel vervangen door een betonplint met opstaande grijze sandwichpanelen. Het gelaagd glas van alle hellende dakvlakken wordt vervangen door eco-panelen met in de nokken een lichtstraat door middel van transparant polycarbonaat. Het gedeelte te behouden glaspartij in de gevels wordt geschilderd met een kalklaag.

Appellanten hebben op dit adres een BVBA opgericht met als benaming KEEP-!T. Deze vennootschap heeft o.a. tot doel het fokken en aan- en verkopen van paarden, het opleiden, trainen en uitbrengen op wedstrijden van paarden en lesgeven in de paardensport.

Het betreft hier een paardenhouderij met 10 paarden waarbij echter geen inkomsten/facturen worden aangetoond in functie van de paardenhouderij.

De aanvraag wordt getoetst aan de basisrechten voor zonevreemde constructies.

Er dient nagegaan te worden of het ontwerp voldoet aan de voorwaarden met betrekking tot toelaatbare functiewijzigingen.

De gemeente en het departement Landbouw en Visserij zijn van oordeel dat er geen sprake is van een gebouw of gebouwencomplex.

Op 23 september 2016 werd door Departement Landbouw en Visserij een ongunstig advies gegeven. Er wordt geargumenteed dat "een serre geen gebouw is maar een teelt-technische constructie (enkel vergund voor de teelt van planten) die een beperkte levensduur heeft en gemakkelijk te verwijderen is t.o. v. een gebouw. Als men een functiewijziging aanvaard, dan betekent dit dat de constructie ook bouwfysisch geschikt moet zijn voor een duurzaam gebruik (= lang gebruik) van de nieuwe functie. (bovendien kan men volgens de huidige wetgeving en nadat een zonevreemde functie werd vergund, de serres herbouwen tot loods binnen het bestaand volume en met behoud van die zonevreemde functie. Dit betekent dat er dan de mogelijkheid bestaat dat er een megaloods kan opgericht worden in het open agrarisch gebied voor niet-agrarische doeleinden. Dit is onaanvaardbaar.) Men wil aantonen in het dossier dat voorliggende aanvraag het karakter van een hobby-activiteit overstijgt zodat de activiteit als zone-eigen kan gezien worden (= paardenfokkerij). De fokkerij zou internationaal bekend zijn en de eigen gefokte paarden hebben allemaal de naam Ter Elzen'. Het Departement Landbouw en Visserij wijst er op dat de meeste paarden met de naam Ter Elzen' die ze terugvinden in de databank Horse ID gefokt zijn door Werner Heuninckx, wonende Puyveldestraat 2 te 9170 Sint-Gillis-Waas (vermoedelijk de vader van 1 van de aanvragers). Ook de aangehaalde paarden met hun prestatieijsten (Julius Ter Elzen, Gazelle Ter Elzen en Capiche Ter Elzen) zijn door hem gefokt. Het is niet omdat er een (semi-professionele) fokkerij aanwezig is in de familie dat ook de andere familieleden, die enkele van die paarden bezitten, ook aanzien worden als semi-professionele fokkerij. Op naam van de aanvragers zijn er momenteel 10 paarden in het bezit waarvan er 2 de naam Ter Elzen' dragen. Het is hier dus in geen geval aangetoond dat de aanvragers zelf een volwaardige paardenfokkerij uitbaten. Het betreft hier eerder een paardenhouderij met 10 paarden waarbij geen inkomsten / facturen worden aangetoond ifv de paardenhouderij. Zoals in de nota zelf wordt beschreven, gaat het hier om een gelegenheidsbedrijf (= hobby-activiteit) dat in de toekomst wenst uit te breiden. Men kan echter op basis van mogelijke toekomstplannen geen functiewijziging toestaan die een grote impuls kan hebben op het agrarisch gebied. Bijkomend kunnen er gelet op onderstaande berichtgeving geen stallingen voor weidedieren in de hobbysfeer en niet-beroepsmatige paardenhouderij meer aanvaard worden. "Meerdere arresten van Raad van State en Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben geoordeeld dat het houden van paarden voor hobbydoeleinden strijdig is met de bestemming 'agrarisch gebied'. Nieuwe stallen voor het houden van paarden zijn dus onvergunbaar in agrarisch gebied, zelfs al wordt aan deze omzendbrief voldaan. Zie bijvoorbeeld RvS, nr. 211.029, 04/02/201 1 en RvVb, nr. A/2014/0489, 15/07/2014." Ook voor alle aangevraagde andere accommodatie in functie van het houden van paarden zoals een buitenpiste, stapmolen, etc. wordt een ongunstig advies gegeven. (...)"

Een serre betreft volgens hoger vermeld weigeringsbesluit van het college en het advies van departement Landbouw en Visserij bijgevolg een teelt-technische constructie dat niet kan beschouwd worden als een volwaardig gebouw.

Het begrip "gebouw" wordt niet nader gedefinieerd in de VCRO en dient bijgevolg in zijn spraakgebruikelijke betekenis te worden opgevat, zijnde volgens Van Dale's groot woordenboek der Nederlandse Taal: "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 ...".

Ook een serre is een gebouw. Nergens in de regelgeving is er sprake van een teeltechnisch criterium om te bepalen of iets wel of geen gebouw is.

In tegenstelling tot hetgeen de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt, is het niet verboden om een functiewijziging te vragen wanneer het gebouw nog een zone-eigen functie zou kunnen hebben.

Voorgaande argumentatie blijkt onder meer uit arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen :

zie arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen in die zin A/2013/0291 van 4 juni 2013 :

"Uit het aanvraagdossier blijkt dat de huidige functie van de serre, namelijk het kweken van tomaten, voor de tussenkomende partij niet meer rendabel is en voor haar dus geen nuttige zone-eigen functie meer vervult. De verzoekende partij toont niet met concrete gegevens aan dat de zone-eigen functie van de betrokken serre niet voorbijgestreefd zou zijn. Noch de door de verzoekende partij aangehaalde regelgeving, noch het antwoord op de schriftelijke vraag nr. 14 van 16 oktober 2008 verbieden bovendien dat de functie wordt gewijzigd wanneer het gebouw nog een zone-eigen functie zou kunnen hebben."

Alsook 20 december 2016 met nummer RvVb/A/1617/0412 :

"De stelling van de verzoekende partij dat het niet volstaat dat iets als een "constructie" kan worden aangemerkt om een functiewijziging mogelijk te maken, is slechts gedeeltelijk correct.

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. ..."

Hieruit blijkt dat niet elke constructie een gebouw betreft.

De decreetgever heeft de term "gebouw" gebruikt bij de regeling in verband met zonevreemde functiewijzigingen in plaats van "constructie" omdat de definitie van "constructie" ook "verhardingen" en "uithangbord" bevat. Het is onmogelijk om één van de in het besluit van 28 november 2003 opgesomde functiewijzigingen toe te passen op een verharding of een uithangbord. De betreden beslissing kon niet verwijzen naar de definitie van "constructie" om te beoordelen of een serre een gebouw is. De Raad stelt bovendien vast dat artikel 4.4.23 VCRO inderdaad niet valt onder afdeling 2 van hoofdstuk IV maar een afdeling op zichzelf vormt.

Echter kan deze incorrecte overweging niet tot de vernietiging leiden van de bestreden beslissing aangezien de bestreden beslissing volkomen terecht de serre als een "gebouw" in de zin van artikel 4.4.23 VCRO beschouwt. Nu "gebouw" niet nader wordt gedefinieerd in de VCRO, dient het woord in een ruime, spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen. 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..." De serre 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 worden beschouwd als duurzaam materiaal. Het feit dat de bestreden beslissing stelt dat deze materialen een minder lange levensduur hebben dan baksteenconstructies, doet hieraan geen afbreuk.

De serre kan redelijkerwijze dan ook worden beschouwd als een gebouw.

De aanvragers geven aan dat de vroegere activiteiten niet meer rendabel waren.

Uit het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar blijkt dat de regelgeving aangeeft dat er een hoofdzakelijk vergunde constructie nodig is. Artikel 4.1.1. 7° vcro spreekt daarbij over 90% die moet vergund zijn : De 122m2 vloeroppervlakte die niet vergund is, zit ruim onder de 10% marge (1953m2), ook wat volume betreft.

Het bestaande gebouw is bouwfysisch geschikt : De serreconstructie blijft ongewijzigd, er wordt enkel voorzien in de toevoeging van geïsoleerde sandwichpanelen en wat kleine interne aanpassingen, waardoor de serre als bouwfysisch geschikt kan beschouwd worden.

Er zijn geen bouwtechnisch ingrijpende aanpassingen nodig

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt dat de nieuwe functie (paardenhouderij) mogelijk is, wat wordt bijgetreden. Door de deputatie werden reeds eerder paardenhouderijen van vergelijkbare omvang vergund, o.a. bij besluit van de deputatie van 23 februari 2017 (R02/33-16/B.43-706).

Het gevraagde betreft een paardenhouderij, aangezien hier voldaan wordt aan het in de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen dat stelt dat er vanaf 10 paarden sprake is van een paardenhouderij.

De noodzakelijke aanhorigheden zoals buitenpiste en stapmolen, zijn dan ook aanvaardbaar bij deze paardenhouderij.

Art. 4.4.10. van de VCRO bepaalt betreffende het toepassingsgebied, de draagwijdte en de algemene bepalingen het volgende :

"§1 Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.

Het voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging.

§2. De basisrechten Van deze afdeling zijn van toepassing in gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan de basisrechten van deze afdeling aanvullen en uitbreiden. Dergelijk plan kan evenwel ook strengere voorwaarden bepalen op het vlak van de maximaal toegelaten volumes bij herbouw."

Op de site bevindt zich een niet vergunde en wederrechtelijk opgetrokken beperkte uitbreiding van het serrecomplex. Appellanten wensen in hun aanvraag dit wederrechtelijk opgetrokken gedeelte te regulariseren en het geheel van de gesloten constructie te herbestemmen als ruimte voor opslag machines, opslag materieel/verpakkingen.

De aanvraag voldoet aan de in voormeld artikel 4.4.10. van de VCRO gestelde voorwaarden inzake het vergund en niet verkrot zijn van de constructie. Uit het bijgevoegde fotomateriaal blijkt dat het geen verkrotte constructies betreft.

Wat betreft het te regulariseren deel van het serrecomplex citeert artikel 4.2.24 VCRO dat bij het beoordelen van een regularisatievergunning de actuele regelgeving als uitgangspunt dient te worden genomen.

De aanvraag dient getoetst aan het besluit van de Vlaamse regering van 28/11/2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen. In Titel 4, hoofdstuk IV, afdeling 3, zijn hieromtrent volgende afwijkingsmogelijkheden opgenomen:

Art. 4.4.23.: "De vergunningverlenende overheid 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."

Met betrekking tot het naleven van de tweede voorwaarde van artikel 4.4.23. van de VCRO dient verwezen naar het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen.

Het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen, artikel 9 stelt: "Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie 'landbouw' in de ruime zin, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

- 1° het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een agrarisch gebied in de ruime zin.
- 2° de nieuwe functie heeft betrekking op volgende activiteiten of combinaties daarvan: paardenhouderij....

Het betreft hier wel degelijk een paardenhouderij.

De bouwplaats is gelegen in agrarisch gebied. Het serrecomplex is bereikbaar via een rechts van de woning door middel van asfalt verharde weg, tevens eigendom van appellanten, die aansluit op de aangrenzende en voldoende uitgeruste Potterstraat.

Er bestaat dan ook geen legaliteitsbelemmering die het verlenen van een vergunning in de weg staat.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

De aanvraag brengt de goede plaatselijke aanleg niet in het gedrang. Dit blijkt onder meer uit het ontbreken van bezwaren van omwonenden.

Het gevraagde bevindt zich in een dicht bebouwde omgeving met verscheidenheid aan bouwvormen, bouwvolumes, inplantingen en bestemmingen (waaronder ook handelsactiviteiten).

De aanvraag gebeurt op voldoende afstand van de perceelsgrenzen.

Er wordt géén nieuwbouw beoogd, enkel een herbestemming van wat bestaat. Een dergelijke werkwijze getuigt van een duurzame ruimtelijke invulling.

2.5 Conclusie

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

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend onder de voorwaarde dat voldaan wordt aan de opmerkingen uit de watertoets en onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat op deze site geen cafetaria kan gerealiseerd worden.

3. Besluit met 3 ja-stemmen, 2 nee-stemmen en 0 onthoudingen

Artikel 1: Het beroep ingesteld tegen de beslissing van 19 december 2016 van het college van burgemeester en schepenen van Sint-Gillis-Waas houdende weigering van een stedenbouwkundige vergunning, aangevraagd door de heer en mevrouw Koen Praet Nicky Heuninck, wordt ingewilligd.

Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan onder volgende voorwaarden :

- Er dient voldaan aan de opmerkingen uit de watertoets*
- op deze site mag geen cafeteria gerealiseerd worden..*

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij beroept zich op de schending van *“artikel 4.3.1., §1 VCRO; Schending van het gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren goedgekeurd bij koninklijk besluit van 7 november 1978; Schending van artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (verder: Inrichtingsbesluit); Schending van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, van de materiële motiveringsplicht, het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel”*.

De verzoekende partij is van mening dat in de bestreden beslissing niet afdoende wordt gemotiveerd waarom wordt afgeweken van ongunstige adviezen/beslissingen van het college van burgemeester en schepenen, het departement Landbouw en Visserij en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar waarin geoordeeld werd dat er een legaliteitsbelemmering bestaat voor de omvorming van de serre naar paardenstal in agrarisch gebied.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dat de aanvraag een paardenhouderij met 10 paarden betreft waarbij evenwel geen inkomsten/facturen worden aangetoond in functie van de paardenhouderij. Hierdoor is zij van mening dat de aanvraag getoetst moet worden aan de basisrechten voor zonevreemde constructies. Later in de bestreden beslissing overweegt zij evenwel dat het gevraagde een paardenhouderij betreft, aangezien hier voldaan wordt aan de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen die stelt dat er vanaf 10 paarden sprake is van een paardenhouderij. De noodzakelijke aanhorigheden zoals buitenpiste en stapmolen, zouden dan ook aanvaardbaar bij deze paardenhouderij. Deze overwegingen gaan uit van de veronderstelling dat het zou gaan om een para-agrarisch bedrijf, wat niet zonevreemd is. De motivering in de bestreden beslissing is dan ook tegenstrijdig.

Volgens de verzoekende partij is het in ieder geval niet voldoende om meerdere paarden te houden om bestaanbaar te zijn met de bestemming agrarisch gebied. Hierbij dient onderzocht te worden of de ter plekke ontplooide activiteit een werkelijke para-agrarische bedrijfsactiviteit betreft en niet in hoofdzaak het houden van (tien) paarden voor recreatiedoeleinden. Het houden van paarden als hobby kan niet beschouwd worden als een para-agrarisch bedrijf en betreft dus geen agrarische bedrijvigheid. In de beschrijvende nota bij de aanvraag worden geen inkomsten / facturen voorgelegd, waaruit zou kunnen worden afgeleid dat er meer dan een gelegenheids- en dus hobbybedrijf wordt beoogd. Integendeel wordt zelfs nadrukkelijk gesteld op de bedrijvigheid op vandaag het niveau van een gelegenheidslandbouwbedrijf heeft.

Waar de bestreden beslissing stelt dat de paardenhouderij zone-eigen zou zijn, gaat zij volledig voorbij aan de argumenten die door de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en het departement Landbouw en Visserij werden aangevoerd om aan te tonen dat gebruik moet worden gemaakt van de basisrechten van zonevreemde constructies.

De bestreden beslissing bevat ook geen afdoende motivering omtrent de toepassing van de basisrechten voor zonevreemde constructies.

De verwerende partij past deze basisrechten toe vermits artikel 9 van het besluit van 28 november 2003 inzake toegelaten zonevreemde functiewijzigingen (hierna: Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen) voorziet dat een vergunning met toepassing van artikel 4.4.23 VCRO kan worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie "landbouw" voor zover de nieuwe functie betrekking heeft op een paardenhouderij.

Zij gaat volgens de verzoekende partij voorbij aan artikel 2, §3 van datzelfde besluit dat voorziet dat dergelijke functiewijziging enkel kan worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie. Volgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en het departement Landbouw en Visserij is het gebouw niet bouwfysisch geschikt en dat zou niet weerlegd worden door de bestreden beslissing. Er wordt met andere woorden niet onderzocht of de serres wel bouwfysisch geschikt zijn voor de nieuwe functie.

2.

De verwerende partij herneemt de motivering van de bestreden beslissing en stelt dat hieruit afdoende blijkt dat de bestaande serre als een gebouw moet worden gekwalificeerd, waarom een functiewijziging kan aangevraagd worden terwijl het gebouw nog een zone-eigen functie zou kunnen hebben en waarom de activiteiten van de tussenkomende partij wel degelijk kaderen binnen een paardenhouderij.

3.

De tussenkomende partij betwist dat de aanvraag werd vergund op basis van het Inrichtingsbesluit, dus als bestaanbaar met de bestemming agrarisch gebied. De verwerende partij heeft daarentegen alle toepassingsvoorwaarden van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen nagegaan.

In antwoord op de argumentatie van de verzoekende partij dat de buitenpiste en de stapmolen zouden vergund zijn als "noodzakelijke aanhorigheid" bij de (zonevreemd vergunde) paardenhouderij conform de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen en aldus als zone-eigen constructies en dus niet als zonevreemde functiewijziging, vraagt zij de bestreden beslissing slechts partieel te vernietigen: de buitenpiste en de stapmolen zijn beide constructies die bouwtechnisch volledig losstaan van de hoofdconstructie.

De tussenkomende partij betwist vervolgens dat de bestreden beslissing niet in overeenstemming zou zijn met het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.

Allereerst acht zij de argumentatie van de verzoekende partij met betrekking tot de zogenaamd onwettig vastgestelde “bouwфysische geschiktheid” onontvankelijk. In het inleidend verzoekschrift wordt geen schending opgeworpen van de VCRO (art. 4.4.10. en 4.4.23. VCRO) of het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen, terwijl artikel 11, tweede lid Procedurebesluit voorziet dat het inleidend verzoekschrift een “omschrijving van de geschonden geachte regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur” dient te bevatten alsook de wijze waarop de regelgeving, voorschriften of beginselen naar het oordeel van de verzoeker geschonden worden.

Vervolgens stelt de tussenkomende partij vast dat de verzoekende partij géén andere zonevrije toepassingsvoorwaarden geschonden acht behoudens de zogenaamd onwettig als vervuld aangenomen voorwaarde “bouwфysisch geschikt” zijn. Zo stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de vergunning te weigeren omdat de bestaande loods niet als “gebouw” in de zin van artikel 4.4.23. VCRO is te kwalificeren, doch dit wordt niet aangehaald door de verzoekende partij.

De opmerking van de verzoekende partij dat een serregebouw zich niet zou lenen tot stalling van paarden zou loutere opportuniteitskritiek betreffen waarover de Raad niet mag oordelen. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt zelf in zijn verslag dat dit een loutere opportuniteitsopmerking betrof waar hij stelt dat in het kader van het dierenwelzijn het niet “opportuun” wordt geacht paarden onder te brengen in een serregebouw.

De verzoekende partij stelt ten onrechte dat de bestreden beslissing volledig voorbijgaat aan artikel 2, §3 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen, meer bepaald de toepassingsvoorwaarde dat een gebouw of gebouwencomplex “bouwфysisch geschikt voor de nieuwe functie” moet zijn.

In de bestreden beslissing wordt het bouwфysisch geschikt karakter van het betrokken serregebouw in elk geval formeel gemotiveerd: *“Het bestaande gebouw is bouwфysisch geschikt: De serreconstructie blijft ongewijzigd, er wordt enkel voorzien in de toevoeging van geïsoleerde sandwichpanelen en wat kleine interne aanpassingen, waardoor de serre als bouwфysisch geschikt kan beschouwd worden. Er zijn geen bouwtechnisch ingrijpende aanpassingen nodig.”*

Volgens de tussenkomende partij wordt de bestreden beslissing niet alleen gemotiveerd op grond van de tekstuele motivering in de beslissing zelf, maar ook (en vooral) op grond van de totaliteit van het volledige administratief dossier, aanvraag en replieknota’s inbegrepen. Zo verwijst de bestreden beslissing ook naar het fotomateriaal van de bestaande constructie. Tevens herneemt zij delen van zowel haar administratief beroepschrift als haar replieknota met bijgevoegd de begeleidende nota en de fotoreportage.

Het vergunningverlenende bestuursorgaan hoeft bovendien niet puntsgewijs op elke kritiek te antwoorden, indien uit het geheel van de beslissing maar blijkt op basis waarvan de vergunning concreet werd verleend. De verzoekende partij bewijst ten slotte niet dat de loods niet bouwфysisch geschikt zou zijn voor de nieuwe functie.

4.

De verzoekende partij voegt nog toe dat de verwerende partij de kritiek van de verzoekende partij niet weerlegt doch enkel verwijst naar de bestreden beslissing.

Zij stelt dat de interne tegenstrijdigheid van de bestreden beslissing niet enkel betrekking heeft op de buitenpiste en stapmolen doch ook op de als paardenhouderij her te bestemmen serreconstructie dewelke in agrarisch gebied is gelegen en zich evenwel niet leent tot de uitoefening van een (para-)agrarische bedrijvigheid. Een partiële vernietiging van enkel de vergunde buitenpiste en stapmolen is dan ook niet vereist. De niet coherente motivering maakt de volledige bestreden beslissing onwettig.

Omtrent de vermeende onontvankelijkheid van de vordering inzake de bouwfysische ongeschiktheid van de serre, stelt de verzoekende partij dat zij de vernietiging van de bestreden beslissing niet beoogt op basis van de schending van de 'zonevreemde' bepalingen. Zij baseert zich op de schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), de materiële motiveringsplicht en het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel aangezien de motivering van de bestreden beslissing uiterst beperkt is en het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en het advies van het departement Landbouw en Visserij niet weerlegt. Tevens wijst zij in haar inleidend verzoekschrift op het feit dat zij enkel de overeenstemming met artikel 9 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen nagaat doch niet toetst aan artikel 2, §3 van dat besluit.

In zoverre de tussenkomende partij verder vaststelt dat de verzoekende partij niet de schending opwerpt van artikel 4.4.23 VCRO, met betrekking tot de toepassingsvoorwaarde "gebouwen of gebouwencomplex", is zij inderdaad van mening dat de bestreden beslissing hieromtrent wel een motivering bevat, die zij niet betwist.

De verzoekende partij levert volgens haar geen opportuiniteitskritiek, waar zij er in haar inleidend verzoekschrift erop wijst dat in de bestreden beslissing volledig wordt voorbij gegaan aan het feit dat in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en het advies van het departement Landbouw en Visserij wordt benadrukt dat het in het kader van het dierenwelzijn niet opportuun wordt geacht om de paarden onder te brengen in een serregebouw. De verzoekende partij wijst op één van de elementen uit het bovenvermeld verslag en advies die in de bestreden beslissing worden genegeerd, wat dan ook als een gebrek in de motivering dient te worden beschouwd.

Voor de toetsing van de bestreden beslissing aan de motiveringsplicht kan enkel rekening worden gehouden met de erin opgenomen motivering en niet met argumenten die de verwerende partij of de tussenkomende partij *post factum* voor de Raad aanvoeren. De motivering omtrent de bouwfysische geschiktheid in de bestreden beslissing is niet afdoende. Waar in de tekstuele motivering wordt gesteld dat de serreconstructie behoudens enkele beperkte aanpassingen ongewijzigd blijft en het geheel aldus een serre blijft waarin de dieren zullen worden ondergebracht, zorgt dit er net voor dat de serregebouwen bouwfysisch niet geschikt zijn als paardenstalling.

De tussenkomende partij kan het gebrek aan motivering in de bestreden beslissing omtrent de toepassingsvoorwaarde van artikel 2, §3 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen niet verantwoorden. De verwijzing in de bestreden beslissing naar het door de tussenkomende partij gevoegde fotomateriaal heeft betrekking op het al dan niet verkrot zijn van de serreconstructie in het licht van artikel 4.4.10 VCRO. In geen geval wordt op basis van die voorgelegde foto's in de bestreden beslissing aangetoond dat het de serregebouwen bouwfysisch geschikt zijn voor de stalling van paarden in de zin van artikel 2, §3 van het betrokken besluit. Ook de door de tussenkomende partij in haar beroeps- en replieknota ontwikkelde argumentatie omtrent het bouwfysisch geschiktheidskarakter van de serre kan allesbehalve in de plaats worden gesteld van het gebrek aan motivering vanwege de verwerende partij die zich als vergunningverlenende overheid over dit aspect moet buigen.

De in het negatief advies en ongunstig verslag vermelde legaliteitsbelemmering met betrekking tot artikel 2, §3 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen vormt een essentieel element. Er kan volgens de verzoekende partij niet worden betwist dat de verwerende partij volledig voorbij gaat aan artikel 2, §3 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.

In zoverre de tussenkomen partij meent dat de verzoekende partij geen bewijs levert van de fysisch ongeschiktheid van de loods, doet dit geen afbreuk aan het feit dat de verwerende partij heeft nagelaten om de aanvraag te toetsen aan artikel 2, §3 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.

Beoordeling door de Raad

1.

Het voorwerp van de vergunningsaanvraag wordt in de bestreden beslissing omschreven als het omvormen van een serrebedrijf naar een paardenstal en aanleggen van een buitenpiste.

2.

De verwerende partij oordeelt dat het hier een paardenhouderij met 10 paarden betreft waarbij echter geen inkomsten/facturen worden aangetoond in functie van de paardenhouderij. Zij stelt dan ook dat de aanvraag getoetst wordt aan de basisrechten voor zonevrije constructies en er nagegaan dient te worden of het ontwerp voldoet aan de voorwaarden met betrekking tot toelaatbare functiewijzigingen. De paardenhouderij wordt dan ook aanzien als niet bestaanbaar met de bestemming agrarisch gebied.

De verwerende partij overweegt evenwel verder in de bestreden beslissing dat het gevraagde een paardenhouderij betreft, aangezien hier voldaan wordt aan de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen die stelt dat er vanaf 10 paarden sprake is van een paardenhouderij. De noodzakelijke aanhorigheden zoals buitenpiste en stapmolen, zijn volgens de verwerende partij dan ook aanvaardbaar bij deze paardenhouderij. Minstens impliciet oordeelt de verwerende partij daarmee dat een aantal onderdelen van de aanvraag, met name de buitenpiste en de stapmolen, wel degelijk bestaanbaar zijn met de bestemming agrarisch gebied.

Artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit luidt als volgt:

“ ...

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.

...”

Het vergunningverlenende bestuursorgaan die over een aanvraag met betrekking tot een paardenhouderij in agrarisch gebied oordeelt, dient na te gaan of het uit stedenbouwkundig oogpunt wel om een werkelijk agrarisch of para-agrarisch bedrijf gaat, dan wel of het aangevraagde eerder een zuiver recreatief karakter heeft. Hiertoe dient het vergunningverlenende bestuursorgaan, ongeacht de kwalificatie die de aanvrager aan de constructie heeft toebedeeld, na te gaan wat het werkelijk gebruik ervan is en dient zij, daarop steunende, de aanvraag zowel in feite als in rechte op haar toelaatbaarheid te toetsen.

Meer bepaald komt het aan de verwerende partij toe om, alle gegevens van het dossier in ogenschouw genomen, het zwaartepunt van de activiteiten van de tussenkomende partij te bepalen en in het licht daarvan na te gaan of de aangevraagde paardenhouderij zal dienen voor (para-)agrarische activiteiten dan wel voor recreatie. Constructies voor het houden van paarden als louter recreatief gebruik horen in beginsel niet thuis in agrarisch gebied, ook niet indien dit gebruik louter privé zou zijn en niet (mede) gericht op derden.

Met betrekking tot de omvorming van de serre tot paardenstal, stelt de verwerende partij vast dat geen inkomsten/facturen worden aangetoond in functie van de paardenhouderij en dat dus niet wordt aangetoond dat het zou gaan om (para-)agrarische activiteiten. Dit oordeel wordt ook niet betwist door enige partij.

Met betrekking tot de noodzakelijke aanhorigheden zoals buitenpiste en stapmolen, worden deze constructies aanzien als aanvaardbaar bij deze paardenhouderij aangezien hier voldaan wordt aan de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen die stelt dat er vanaf 10 paarden sprake is van een paardenhouderij.

Vooreerst moet opgemerkt worden dat de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, geen verordenend karakter heeft, zodat de inhoud van deze omzendbrief niet kan worden aangewend als grondslag om de betreffende aanvraag te vergunnen. De bedoelde omzendbrief kan immers geen regels toevoegen aan de bestaande regelgeving, noch van de bestaande regelgeving afwijken.

De kwalificatie als paardenhouderij, in de zin van het houden van meerdere paarden, is op zichzelf niet voldoende om bestaanbaar te zijn met de bestemming agrarisch gebied, aangezien in dergelijke bestemmingsgebieden enkel paardenhouderijen toegelaten kunnen worden in zover de ontwikkelde activiteiten in hoofdzaak een (para-)agrarisch bedrijfskarakter hebben en niet wanneer ze in hoofdzaak gericht zijn op recreatie.

Er wordt dus niet afdoende aangetoond dat de paardenhouderij een (para-)agrarisch activiteit betreft. Dit geldt om evidente redenen ook voor zogenaamde noodzakelijke aanhorigheden bij deze paardenhouderij.

De verwerende partij heeft dan ook ten onrechte de buitenpiste en stapmolen vergund door deze constructies te beschouwen als planologisch bestaanbaar met het bestemmingsgebied agrarisch gebied.

3.

Volgens de verzoekende partij bevat de bestreden beslissing ook geen afdoende motivering omtrent de toepassing van de basisrechten voor zonevreemde constructies.

Artikel 9 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen voorziet dat een vergunning met toepassing van artikel 4.4.23 VCRO kan worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie "landbouw" voor zover de nieuwe functie betrekking heeft op een paardenhouderij.

De verwerende partij gaat volgens de verzoekende partij evenwel voorbij aan artikel 2, §3 van datzelfde besluit dat voorziet dat dergelijke functiewijziging enkel kan worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie. Volgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en het departement Landbouw en Visserij is dit niet

mogelijk en dat zou niet weerlegd worden door de bestreden beslissing. Er wordt met andere woorden niet afdoende onderzocht of de serre wel bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie.

3.1

De tussenkomende partij stelt dat het middel onontvankelijk zou zijn, aangezien de door de verzoekende partij aangehaalde artikelen uit de VCRO en het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen niet als geschonden artikelen in het enig middel werden aangeduid, wat strijdig zou zijn met artikel 11 Procedurebesluit.

Artikel 11 Procedurebesluit bepaalt dat het verzoekschrift de ingeroepen middelen bevat.

Een middel is een voldoende en duidelijke omschrijving van de geschonden geachte regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur en van de wijze waarop deze rechtsregels naar het oordeel van de verzoekende partij worden geschonden door de verwerende partij in de bestreden beslissing.

Wanneer in het verzoekschrift de wetsbepaling waarvan de schending wordt ingeroepen niet uitdrukkelijk wordt aangeduid, maar de aangeklaagde onregelmatigheid voldoende duidelijk wordt omschreven, zodat het mogelijk is om de draagwijdte van het middel te kennen, ligt er geen schending voor van artikel 11 Procedurebesluit.

De verzoekende partij stelt evenwel duidelijk in haar verzoekschrift welke bepalingen geschonden zou worden, waaronder artikel 4.4.10 en 4.4.23 VCRO en artikel 2, §3 en artikel 9 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen. Zij is met name van mening dat niet onderzocht werd of de serre wel bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie.

Uit de uiteenzetting die de verzoekende partij geeft, kan ook worden afgeleid om welke reden zij meent dat volgens haar de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften worden geschonden. Aangezien deze kritiek als een middel kan worden beschouwd en de verwerende partij en de tussenkomende partij dit onderdeel van het verzoekschrift, zij het in onderschikte orde, ook als zodanig heeft geïnterpreteerd en beantwoord, is de exceptie ongegrond.

De exceptie wordt verworpen.

3.2.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij zich beperkt tot de betwisting van één toepassingsvoorwaarde inzake de regelgeving omtrent zonevrije functiewijzigingen, met name dat het gebouw bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie zoals bepaald in artikel 2, §3 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen. Andere toepassingsvoorwaarden worden niet betwist. De Raad is gebonden aan de draagwijdte en de inhoud van het verzoekschrift.

3.3.

De verzoekende partij voert dus aan dat er een strijdigheid is met artikel 2, §3 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen. Dat artikel bepaalt:

“§ 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.”

Artikel 2, §3 van dit besluit vereist dat het betrokken gebouw ook bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie. Hiermee wordt volgens dezelfde tekst bedoeld dat er vanuit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken hoeven uitgevoerd te worden voor de nieuwe functie.

Het verslag van de Vlaamse regering bij het besluit zonevreemde functiewijzigingen verduidelijkt als volgt:

“ ...

Dit besluit is dan ook gericht op een valorisatie van het bestaande gebouwenpatrimonium in Vlaanderen. Gebouwen komen daarom enkel in aanmerking wanneer ze bouwfysisch nog in goede staat zijn en zonder al te grote investeringen of ingrijpende verbouwingen geschikt zijn voor de nieuwe functie. De financiële grootte van de investering wordt afgewogen tegen de waarde van het onroerend goed. Gebouwen waarin de laatste 2 jaar ingrijpende werken gebeurd zijn (die misschien speculatieve bedoelingen gehad hebben) komen niet in aanmerking. Uit het feit dat recentelijk ingrijpende werken zijn uitgevoerd in functie van het oorspronkelijke gebruik kan immers worden besloten dat de oorspronkelijke functie niet is achterhaald.

...

Van herbouw kan al evenmin sprake zijn, aangezien dat regelrecht ingaat tegen de bedoeling van 145bis, § 2, namelijk valorisatie van het bestaande gebouwenpatrimonium. Minder ingrijpende verbouwingen, zoals het bijmaken van raam- en deuropeningen, het aanbrengen van uithangborden, het uitvoeren van niet constructieve binnenverbouwingen kunnen wel vergund worden.

...”

Uit de bestreden beslissing moet blijken waarom de verwerende partij het pand bouwfysisch al dan niet geschikt heeft bevonden voor de nieuwe functie, namelijk paardenstal. Deze motivering moet de Raad toelaten om na te gaan of de verwerende partij haar appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend.

3.4

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij onder meer dat *“het bestaande gebouw bouwfysisch geschikt is: De serreconstructie blijft ongewijzigd, er wordt enkel voorzien in de toevoeging van geïsoleerde sandwichpanelen en wat kleine interne aanpassingen, waardoor de serre als bouwfysisch geschikt kan beschouwd worden. Er zijn geen bouwtechnisch ingrijpende aanpassingen nodig”*.

De verzoekende partij is van mening dat deze beperkte motivering niet afdoende is, gelet op het negatieve advies hieromtrent van het departement Landbouw en Visserij en het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Het departement Landbouw en Visserij adviseert op 23 september 2016 negatief:

“ ...

Het Departement Landbouw en Visserij heeft in eerste instantie bezwaar tegen de functiewijziging van serres naar een zonevreemde functiewijziging. Een serre is namelijk geen gebouw maar een teelt-technische constructie (enkel vergund voor de teelt van planten) die een beperkte levensduur heeft en gemakkelijk te verwijderen is t.o. v. een

gebouw. Als men een functiewijziging aanvaard, dan betekent dit dat de constructie ook bouwfysisch geschikt moet zijn voor een duurzaam gebruik (= lang gebruik) van de nieuwe functie. (bovendien kan men volgens de huidige wetgeving en nadat een zonevreemde functie werd vergund, de serres herbouwen tot loods binnen het bestaand volume en met behoud van die zonevreemde functie. Dit betekent dat er dan de mogelijkheid bestaat dat er een megaloods kan opgericht worden in het open agrarisch gebied voor niet-agrarische doeleinden. Dit is onaanvaardbaar.

...

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt in zijn verslag van 4 april 2017 hieromtrent het volgende:

“ ...

De aanvraag heeft betrekking op een serre, zijnde een constructie gekenmerkt door zijn typerende en op een voldoende wijze gefundeerde modulaire traveeënbouw in aluminium en staal en beglaasde gevels.

De duurzaamheid van het materiaal bij dergelijke gebouwen in functie van het nieuwe gebruik wordt evenwel in vraag gesteld. Dergelijke gebouwen zijn onderhevig aan glasbreuk, ontstaan door het wringen van de constructie bij doorbuiging en windbelasting. Duurzame of deugdelijke glasgevels, zoals bv algemeen gangbaar in de utiliteitsbouw, zijn bestand om hoge winddrukken en hagelinslag op te vangen en niet vergelijkbaar met de dunne glasgevels van serres die specifiek en bedrijfseconomisch ontworpen zijn voor teeltdoeleinden. Glasgevels van serres bestaan uit enkel glas en hebben tegen de voormelde weersinvloeden een zeer beperkte weerstand en kunnen in dit opzicht niet beschouwd worden als een duurzame gevelafwerking. Getuige hiervan is onder meer de pinksterstorm van 2014 die verschillende serres zwaar beschadigde. Bezwaarlijk kunnen constructies, waarvan gevels en daken afgewerkt zijn met een niet duurzaam materiaal en met een beperkte draagkracht, beschouwd worden als een gebouw zoals bedoeld in de spraakgebruikelijke betekenis.

(...)

De aanvraag voldoet niet aan de voorwaarden vermeld in artikel 2 dat het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt moet zijn voor de nieuwe functie. In voorkomend geval betreft het (grotendeels) vergunde serregebouwen die bouwfysisch niet geschikt zijn voor de nieuw voorgestelde functie van paardenstalling.

De serre is immers een teelt-technische constructie, opgericht in functie van professionele tuinbouwactiviteiten. Een serre heeft, als boven reeds vermeld, maar een beperkte levensduur. De toegelaten functiewijzigingen zoals vermeld in het besluit van de Vlaamse regering van 28/11/2003, en latere wijzigingen, tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, hebben enkel betrekking op duurzaam opgerichte gebouwen en niet op serres met een beperkte levensduur. In het kader van het dierenwelzijn wordt het bovendien niet opportuun geacht paarden onder te brengen in een serregebouw.

De bouwfysische werken omvatten de verwijdering van de beglazing in de daken en de plaatsing van geïsoleerde panelen op het dak van de serreconstructie. Het gelaagd glas van alle hellende dakvlakken wordt vervangen door eco-panelen met in de nokken een lichtstraat door middel van transparant polycarbonaat. Tevens wordt het gelaagd glas in de achtergevel en in de rechter zijgevel vervangen door een betonplint met opstaande grijze sandwichpanelen.

Het gedeelte te behouden glaspartij in de gevels wordt geschilderd met een kalklaag. Verder beschikt geen enkele serre over een volwaardige vloerafwerking, behoudens de bestaande interne transportwegen.

Bezwaarlijk kan er gesteld worden dat de bestaande constructie bouwfysisch geschikt is voor de nieuw beoogde functie.

Achteraan het complex wensen de aanvragers eveneens een onoverdekte buitenpiste aan te leggen. Het betreft een zandoppervlakte van 40.00m bij 20.00m, afgesloten door een houten omheining.

...

De bouwfysische werken omvatten de verwijdering van de beglazing in de daken en de plaatsing van geïsoleerde sandwichpanelen met in de nokken een lichtstraat door middel van transparant polycarbonaat op het dak van de serreconstructie. De tussenkomen partij stelt in haar beschrijvende nota dat de structuur van de serres is opgebouwd uit stevige metalen profielen die de nieuwe sandwichpanelen zeker kunnen dragen. Tevens wordt het gelaagd glas in de achtergevel en in de rechter zijgevel vervangen door een betonplint met opstaande grijze sandwichpanelen. Het gedeelte te behouden glaspartij in de gevels wordt geschilderd met een kalklaag. Verder wordt in de serre een binnenpiste aangelegd met een betonvloer en zandbed.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar acht aan de hand van deze opsomming van werken de bestaande constructie niet bouwfysisch geschikt is voor de nieuw beoogde functie.

Overeenkomstig artikel 4.7.23, §1 VCRO neemt de verwerende partij haar beslissing omtrent het ingestelde beroep op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord. In het licht van de op haar rustende motiveringsplicht, impliceert dit voor de verwerende partij dat, ingeval zij dit standpunt niet wenst bij te treden, zij haar beslissing des te concreter en zorgvuldiger dient te motiveren.

De verwerende partij beperkt zich tot de stelling dat het bestaande gebouw wel bouwfysisch geschikt is. De serreconstructie blijft ongewijzigd, er wordt enkel voorzien in de toevoeging van geïsoleerde sandwichpanelen en wat kleine interne aanpassingen, waardoor de serre als bouwfysisch geschikt kan beschouwd worden. Er zijn volgens de verwerende partij geen bouwtechnisch ingrijpende aanpassingen nodig.

Allereerst stelt de Raad vast dat niet onderzocht werd, naast het bouwtechnisch perspectief, of er vanuit financieel oogpunt al dan niet ingrijpende werken dienen uitgevoerd te worden voor de nieuwe functie.

Ook het onderzoek vanuit bouwtechnisch oogpunt werd onvoldoende gemotiveerd, mede gelet op de negatieve adviezen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en het departement Landbouw en Visserij, wat zoals reeds vermeld leidt tot een verstrengde motiveringsplicht.

De Raad is van oordeel dat de motivering in de bestreden beslissing in het licht van het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet kan volstaan om te besluiten dat het bestaande gebouw bouwfysisch geschikt zou zijn voor de nieuwe functie.

Door louter te overwegen dat de aanvraag enkel voorziet in de toevoeging van geïsoleerde sandwichpanelen en wat kleine interne aanpassingen, beperkt de verwerende partij zich tot het louter tegenspreken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar waarin wordt gesteld dat de omvang van de werken er toe leidt dat het bestaande gebouw bezwaarlijk bouwfysisch geschikt is, meer bepaald dat er ingrijpende werken dienen uitgevoerd te worden. Zo wordt vastgesteld dat het grootste deel van de bekleding van zowel de muren als het dak gewijzigd wordt.

Het middel is gegrond.

4.

Nu uit het voorgaande volgt dat de bestreden beslissing tegenstrijdig en niet afdoende en zorgvuldig gemotiveerd is voor wat betreft zowel de aanleg van een buitenpiste met stapmolen als de omvorming van de serre tot paardenstal, bestaat er geen aanleiding om de bestreden beslissing, zoals de tussenkomende partij in ondergeschikte orde vraagt, slechts partieel te vernietigen voor wat betreft de buitenpiste en stapmolen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van Koen PRAET is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 11 mei 2017, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het omvormen van een serrebedrijf naar een paardenstal en aanleggen van een buitenpiste op een perceel gelegen te Sint-Gillis-Waas, Potterstraat z.n., met als kadastrale omschrijving 4de afdeling, sectie A, nr. 1098A.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling van de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 6 november 2018 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Bart VOETS

Pieter Jan VERVOORT