

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2014/0793 van 18 november 2014  
in de zaak 1011/1023/A/8/0951

*In zake:* de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het  
Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Willem SLOSSE  
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 64 bus 201  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

*verwerende partij*

*Tussenkomen  
partij:*

■■■■■  
bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Yves LOIX  
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27  
waar woonplaats wordt gekozen

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 11 augustus 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 16 juni 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aartselaar van 14 maart 2011 verworpen.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de regularisatie van een functiewijziging van tuinbouwserres naar stalplaats voor caravans/mobilhomes en vaartuigen.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te ■■■■■ en met als kadastrale omschrijving ■■■■■.

## **II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft geen wederantwoordnota ingediend. De tussenkomende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de eerste kamer, werd op 1 oktober 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 21 oktober 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Marc VAN ASCH heeft verslag uitgebracht.

De tussenkomende partij en haar advocaat Katrien VERGAUWEN die verschijnt loco advocaat Yves LOIX, zijn gehoord.

De verzoekende en verwerende partij zijn schriftelijk verschenen.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

## **III. TUSSENKOMST**

■■■■■ verzoekt met een aangetekende brief van 12 oktober 2011 om in het geding te mogen tussenkomen. Het verzoek tot tussenkomst is tijdig.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 21 oktober 2011 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat de tussenkomende partij beschouwd kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

Er zijn geen redenen om anders te oordelen. De tussenkomende partij is de aanvrager van de vergunning.

Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

## **IV. FEITEN**

Op 29 november 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aartselaar een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“de regularisatie van een functiewijziging van tuinbouwserres naar stalplaats van caravans/mobilhomes en vaartuigen”*.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan 'Antwerpen', gelegen in agrarisch gebied.

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

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 7 december 2010 tot en met 6 januari 2011, worden twee bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling brengt op 7 december 2010 een ongunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar van de gemeente Aartselaar verleent op 8 februari 2011 het volgende ongunstig advies:

“ ...

Toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, andere regelgeving en regels rond ontbossen

*Het perceel is volgens het gewestplan Antwerpen, vastgesteld bij K.B. van 3.10.1979, gelegen in agrarisch gebied. (...)*

*Het perceel paalt aan het voorliggende woongebied.*

*Het perceel is niet gelegen in een goedgekeurd plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan.*

*Het perceel is niet gelegen in een goedgekeurde, niet-vervallen verkaveling.*

*De aanvraag betreft de regularisatie van de functiewijziging van tuinbouwserre naar opslagplaats voor caravans/mobilhomes en vaartuigen in totaal 224.*

*De serre is gelegen achter een woongebied bestaande uit gekoppelde en gesloten één- en meergezinswoningen.*

*De aanvraag is principieel in strijd met de gewestplanbestemming.*

*De Vlaamse Codex ruimtelijke ordening bepaalt betreffende de zonevreemde functiewijzigingen het volgende :*

*Art. 4.4.23. (...)*

*Het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare functiewijzigingen, bepaalt het volgende :*

*“Art.8. (...)”*

*De serre maakt geen deel uit van een gebouwengroep. Onder gebouwengroep wordt verstaan, minstens 3 gebouwen die samen geen functioneel geheel vormen. In casu vormen de bestaande gebouwen wel een functioneel geheel, de overige serres blijven hun functie behouden en worden uitgebaat door dezelfde eigenaar.*

*“Art. 2. (...)”*

*De aanvraag voldoet niet aan deze voorwaarde.*

*Zonevrije functiewijzigingen zijn enkel mogelijk aan gebouwen.*

*Een serre kan niet aanzien worden als een gebouw (zie Van Daele, moet een zekere omvang hebben en opgetrokken zijn uit duurzame materialen).*

*Bovendien wordt in het functiewijzigingsbesluit gesteld dat de gebouwen bouwfysisch geschikt moeten zijn.*

*Een serre is dat niet, is in glas of pvc en er is zelfs geen vloer aanwezig.*

*Serres worden vanuit landbouwkundig oogpunt geenszins beschouwd als horende tot een valorisatie van het gebouwenpatrimonium.*

*De aanvraag voldoet niet aan de bepalingen van het besluit van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare functiewijzigingen.*

#### *Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening*

*Deze beoordeling – als uitvoering van art. 1.1.4 van de codex gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en met oog voor de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen – houdt rekening met de volgende criteria als uitvoering van art. 4.3.1. van de VCRO :*

*1. Functionele inpasbaarheid : de nieuwe functie is niet in overeenstemming met de bestemming van het gebied en is niet inpasbaar in de omgeving.*

*2. Mobiliteitsimpact : door de nieuwe functie (het stallen van 224 caravans, mobilhomes en vaartuigen) zullen er meer voertuigbewegingen zijn dan voorheen wat een impact zal hebben op de mobiliteit en de verkeersafwikkeling.*

*3. Visueel-vormelijke elementen : de bestaande serre blijft visueel-vormelijk hetzelfde.*

*4. Cultuurhistorische aspecten : niet van toepassing*

*5. Het bodemreliëf : wordt niet gewijzigd.*

*6. Andere hinderaspecten inzake gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen.*

*Door de hoge brandlast brengt de nieuwe functie de veiligheid in het algemeen en in het bijzonder voor de omliggende woningen in het gedrang.*

*De aanvraag brengt de goede ruimtelijke ordening in het gedrang.*

*...”*

De brandweer van de gemeente [REDACTED] brengt op 11 maart 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit. Op 14 januari 2011 brengt de brandweer een ongunstig advies uit op milieutechnisch vlak

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] verleent op 14 maart 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college motiveert haar beslissing als volgt:

*“ ...*

*Voormelde aanvraag betreft een functiewijziging van bestaande serres. De serres worden niet ingrijpend veranderd voor het uitoefenen van zijn nieuwe functie.*

*De aanvraag voldoet aan de bepalingen van het besluit van 28 november 2003 tot*

*vaststelling van de lijst van toelaatbare functiewijzigingen.*

*Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening*

*Deze beoordeling –als uitvoering van art. 1.1.4 van de codex gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en met oog voor de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen- houdt rekening met de volgende criteria als uitvoering van art. 4.3.1. van de VCRO:*

- 1. Functionele inpasbaarheid: de nieuwe functie zal geen noemenswaardige impact op de omgeving hebben.*
- 2. Mobiliteitsimpact: De serres worden niet ingrijpend veranderd voor het uitoefenen van hun nieuwe functie. Door de nieuwe functie (stallen van 224 caravans en – uitdovend – mobilhomes) zullen er slechts enkele voertuigbewegingen per dag plaats vinden van eigenaars die hun caravan halen of brengen. Dit geeft een slechts beperkte impact op de mobiliteit en de verkeersafwikkeling*
- 3. Visueel-vormelijke elementen: de bestaande serre blijft visueel-vormelijk hetzelfde.*
- 4. Cultuurhistorische aspecten: niet van toepassing.*
- 5. Het bodemreliëf: wordt niet gewijzigd.*
- 6. Andere hinderaspecten inzake gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. Mits het respecteren van de opgelegde brandweervoorschriften brengt de nieuwe functie de veiligheid in het algemeen en bijzonder voor de omliggende woningen niet in het gedrang.*

*De aanvraag brengt de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang.*

*...”*

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 15 april 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 9 juni 2011 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

*“ ...*

*9. GOEDE RO : niet OK*

*Toelichting :*

*De aanvraag betreft het stallen van caravans, mobilhomes en boten in een bestaand serrecomplex. Twee van de vier aanwezige serres zullen deze nieuwe functie krijgen terwijl in de overige serres nog steeds tomaten gekweekt zullen worden. Het ligt in de gewestplanbestemming agrarisch gebied. De zone is ingesloten door verschillende bestemmingen zoals woongebied, ontginningsgebied, KMO- en industriegebied. De aanvraag ligt binnen de afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen. Men dient deze ruimte duurzaam te beheren en de ruimte nog aanwezig voor agrarische activiteiten dient men te vrijwaren van allerlei andere functies die nog gerelateerd zijn aan landbouw. Immers het stedelijk gebied biedt mogelijkheden genoeg om een stalplaats voor caravans, e.d. op te richten.*

*Een serrecomplex wordt uitsluitend opgericht ten behoeve van het versneld opkweken van gewassen. Deze constructie vormt in wezen dan ook in functie van de tuinbouw geen noodzakelijkheid maar eerder een vrije keuze om weersomstandigheden te kunnen*

controleren. Deze constructies hebben hierdoor kortere levensduur en houden een zekere tijdelijkheid in, dit in tegenstelling met de klassiek landbouwgebouwen zoals stallen die weldegelijk noodzakelijk zijn voor enerzijds opslag van tuinbouwmachines en anderzijds de winterhuisvesting voor vee. Anderzijds hebben we het gegeven dat als er serrecomplexen worden opgericht, deze noodzakelijkerwijs (vanuit rendabiliteit) enorm grootschalig zijn. Zoals voorliggende serrecomplex dat een oppervlakte van ca. 20.000m<sup>2</sup> heeft.

Hoewel het uitvoeringsbesluit de omvorming naar opslagplaats toelaat kan het niet de bedoeling zijn dergelijk omvangrijke constructies te bestendigen voor allerlei andere functies dan deze voor het agrarisch gebied. Immers het voorliggend ontwerp houdt in dat er in totaal 208 stalplaatsen voor mobilhomes in de ene serre zijn en nog een onbekend aantal plaatsen voor opslag van pleziervaartuigen op trailers in de tweede serre, hetgeen toch een aanzienlijk getal oplevert en eerder behoort tot het stedelijk gebied. De vergelijking valt zelfs te maken met magazijnoppervlaktes die worden gehanteerd op grote industriële sites. Hiervoor is het agrarisch gebied niet geschikt als het gaat om niet-landbouwgerelateerde activiteiten zoals het hier het geval is.

...

Na de hoorzitting van 15 juni 2011 beslist de verwerende partij op 16 juni 2011 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“...

**9. Beoordeling :**

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 verblijfsgellegenheid 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 valt binnen de afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen. Met uitzondering van de deelgebieden waarvoor in dit plan voorschriften werden vastgesteld, blijven de op het ogenblik van de vaststelling van dit plan bestaande bestemmings- en inrichtingsvoorschriften onverminderd van toepassing. De gewestplanbestemming betreft hier het agrarische gebied. Men vraagt een stalplaats voor caravans, mobilhomes en aanhangagens aan in een bestaand vergund serrecomplex. De gevraagde functie is dan ook geen landbouwactiviteit of is er op geen enkel wijze aan gerelateerd zodat de gevraagde functiewijziging niet in overeenstemming is met de gewestplanbestemming.*

*De aanvraag betreft een zonevreemde functiewijziging.*

*Het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen stelt het volgende :*

*'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, 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.*

*Indien de aanvraag is gelegen aan een voldoende uitgeruste weg, die op het ogenblik van de aanvraag reeds bestaat (art. 2, §2 van voormelde besluit) en indien het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie (art. 2, §3 van voormeld besluit).'*

*De aanvraag voldoet aan de voorwaarden gesteld in artikel 4.4.23 VCRO namelijk het serrecomplex bestaat (zie fotoreportage in het dossier), het is niet verkrot (zie fotoreportage in het dossier) het is hoofdzakelijk vergund (voor het serrecomplex werden vergunningen afgeleverd) en is niet gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied. Daarenboven is de aanvraag gelegen aan de [REDACTED], een voldoende uitgeruste weg. Het betreft een serrecomplex dat is opgebouwd uit een metalen structuur en glaspanelen. Het betreft een lichte, waterdichte constructie op een aarden ondergrond, met folie bedekt. Voor het tijdelijk stallen van een caravan, mobilhome of aanhangwagen is de enige vereiste dat deze overdekt kunnen worden opgesteld als bescherming tegen de weersomstandigheden. Het gebouw voldoet dan ook in de huidige bestaande hoedanigheid aan het bouwfysisch geschikt zijn voor de nieuwe functie namelijk het verschaffen van een overdekte stalplaats.*

*Naar aanleiding van de formulering in het uitvoeringsbesluit dat bepaalde zonevreemde functiewijzigingen toelaatbaar maakt, stelt de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar de vraag of een serrecomplex als een gebouw kan worden beschouwd. Hierbij verwijst hij naar een arrest van de Raad van State, waarbij wordt gesteld dat vijvers, de siertuin en de kweekserres niet kunnen worden gelijkgesteld met bestaande vergunde gebouwen.*

*Het standpunt van de gewestelijk steenbouwkundig ambtenaar wordt niet bijgetreden. In art. 4.1.1, 7° VCRO wordt bij de definitie 'hoofdzakelijk vergund' het volgende gesteld : 'een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij geldt dat bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft'. Gelet op het feit dat het hier om een glastuinbedrijf gaat, is een serrecomplex juist de karakteristieke en vereiste constructie om de activiteiten uit te voeren. We kunnen dus stellen dat het hier gaat om een hoofdzakelijk vergunde constructie.*

*Anderzijds vermeldt art. 4.1.1., 3° de definitie voor de term 'constructie'. Hier wordt gesteld dat een constructie een gebouw, een bouwwerk, een vaste inrichting, een verharding, een publiciteitsinrichting of uithangbord kan zijn, 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.*

*Verder wordt opgemerkt dat in de VCRO in afdeling 2 van hoofdstuk IV 'afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften' er duidelijk wordt gesproken over zonevreemde constructies. Het van toepassing zijnde art. 4.4.23 dient dan ook in kader van art. 4.4.10 VCRO te worden gezien. Er kan dus geconcludeerd worden dat het wel degelijk gaat om*

een gebouw bij een gebouwengroep.

De brandweer van [REDACTED] heeft voorwaardelijk gunstig advies uitgebracht over de aanvraag. Deze voorwaarden dienen strikt te worden gevolgd.

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

De aanvraag betreft het stallen van caravans, mobilhomes en boten in een bestaand serrecomplex. Twee van de vier aanwezige serres zullen deze nieuwe functie krijgen terwijl in de overige serres nog steeds tomaten gekweekt zullen worden. Het ligt in de gewestplanbestemming agrarisch gebied. De zone is ingesloten door verschillende bestemmingen zoals woongebied en KMO-gebied. De locatie van de aanvraag leunt aan bij woongebied enerzijds en de serres die nog in uitbating zijn anderzijds.

In het beroepschrift wordt gesteld dat de nieuwe functie (stallen van 224 caravans en mobilhomes) er per dag slechts een uiterst beperkt aantal voertuigbewegingen zullen plaatsvinden van eigenaars die hun caravan halen of brengen. De impact op de mobiliteit zal dan ook gering zijn.

In zijn nota van 9 juni 2011 wijst de raadsman van beroeper er tevens op, dat de toetsing aan de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening in de bepalingen van het besluit van 28 november 2003 van de Vlaamse Regering tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, is vervat.

Tijdens de hoorzitting is gebleken dat de gemeente het gebruik als stalplaats als een tijdelijke invulling ziet voor de ongebruikte serres. Het uitzicht van de locatie blijft ongewijzigd en de impact op de omgeving is gering.

Gelet op wat voorafgaat, oordeelt de deputatie, dat het gaat om vergunde constructies, waarvan het wijzigen van de oorspronkelijke functie naar de functie opslagplaats, binnen de geldende regelgeving mogelijk is en niet in strijd met de goede ruimtelijke ordening.

#### Watertoets :

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 heeft een beperkte oppervlakte, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat geen schadelijk effect wordt veroorzaakt op de waterhuishouding.

De aanvraag betreft louter een functiewijziging. Er wordt fysisch niets gewijzigd aan het gebouw. Het aanwezige wateropvangbekken in functie van het aanwezige dakoppervlak van de bestaande serre blijft behouden.

#### Algemene conclusie :

De aanvraag is in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen. Het advies van 11 maart 2011 van de Brandweer van [REDACTED] dient te worden nageleefd.

De aanvraag kan uit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard.



Werden gehoord in zitting van 15 juni 2011 : ██████, vergunningsaanvrager, Yves Loix en Karolien Bulkman, advocaten van vergunningsaanvrager, ██████, afgevaardigde van de gemeente ██████.

De deputatie nam kennis van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van 9 juni 2011.

#### **B E S L U I T :**

Artikel 1 - Het beroep van ██████, gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar, tegen het besluit van 14 maart 2011 van het college van burgemeester en schepenen van ██████, waarbij de vergunning tot de functiewijziging van tuinbouwserres naar stalplaats voor caravans, mobilhomes en vaartuigen voorwaardelijk wordt verleend, op een terrein, gelegen ██████, ██████, wordt niet ingewilligd en een voorwaardelijke vergunning wordt verleend overeenkomstig de voorgebrachte plannen en onder de voorwaarden opgenomen in het advies van 11 maart 2011 van de Brandweer ██████.

...

Dit is de bestreden beslissing.

#### **V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

##### **A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep**

De bestreden beslissing is betekend aan de verzoekende partij met een aangetekende brief van 13 juli 2011. Het beroep tot vernietiging van 11 augustus 2011 is tijdig.

##### **B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij**

De verzoekende partij beschikt krachtens artikel 4.8.16, §1 VCRO over het rechtens vereist belang om bij de Raad beroep in te stellen.

#### **VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

##### **A. Eerste middel**

###### *Standpunt van de partijen*

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.2.1 en artikel 4.4.23 VCRO en van de artikelen 2 en 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare functiewijzigingen (hierna genoemd: het functiewijzigingenbesluit). Zij roept tevens de schending in van een aantal beginselen van behoorlijk bestuur, met name de schending van het redelijkheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De stelling van de verzoekende partij kan als volgt samengevat worden:

De aanvraag gelegen is in agrarisch gebied. De gevraagde functie is geen landbouwactiviteit. De bestreden beslissing heeft de aanvraag ten onrechte conform verklaard aan de regelgeving op de

zonevreemde functiewijzigingen. Het gaat om een zonevreemde functiewijziging die onvergunbaar is.

De tuinbouwserre van de tussenkommende partij kan niet beschouwd worden als een “gebouw” of “gebouwencomplex” zoals bepaald in artikel 4.4.23 en 4.1.1 VCRO. De bestreden beslissing stelt verkeerdelijk dat het volstaat dat de aanvraag een „constructie” betreft. Hiermee wordt artikel 4.4.23 VCRO ten onrechte gelinkt aan artikel 4.4.10 VCRO inzake de basisrechten voor zonevreemde constructies. Artikel 4.4.10 VCRO betreft het wijzigen van een bestaande constructie, terwijl bij een zonevreemde functiewijziging aan de constructie zelf niets verandert.

De verzoekende partij stelt onder verwijzing naar de definitie uit Van Dale’s Groot woordenboek der Nederlandse taal, dat de serre geen „gebouw” is omdat ze opgebouwd is uit een metalen structuur en glaspanelen en ze een lichte, waterdichte constructie is op een aarden ondergrond. De serre kan niet beschouwd worden als een bouwwerk vervaardigd van duurzaam materiaal. De bepalingen betreffende de zonevreemde functiewijzigingen zijn dan ook niet van toepassing op serres, waardoor een zonevreemde functiewijziging van een serre niet vergunbaar is.

Voor zover de serre toch als een gebouw zou worden aangemerkt, is een zonevreemde functiewijziging niet mogelijk is aangezien de serre bouwfysisch niet geschikt is voor de nieuwe functie. De verzoekende partij verwijst hiervoor naar de artikelsgewijze bespreking van het functiewijzigingenbesluit. Het toelaten van zonevreemde functiewijzigingen is ingegeven vanuit de doelstelling van het valoriseren van het bestaande gebouwenpatrimonium. Serres zijn geen (oudere) gebouwen waarvan de zone-eigen functie is voorbijgestreefd. De glastuinbouw is nog steeds in ontwikkeling en uitbreiding. Serres behoren niet tot het gebouwenpatrimonium dat de Vlaamse regering wil valoriseren.

Serres zijn bovendien lichte constructies, met een ondergrond van aarde waarop een folie gelegd wordt; de bodem van de serre dient beschermd te worden tegen het indringen van schadelijke stoffen (olie, koelvloeistof, ... ) die uit de caravans en de mobilhomes kan lekken. Daarvoor is een degelijke, geheel niet-doorlatende vloerbedekking nodig. Het voorzien van een vloer is noodzakelijk om de constructie te laten voldoen aan de milieueisen. Dit is een zeer grote investering voor een oppervlakte van 9.567,85 m<sup>2</sup>, waardoor het hier wel degelijk gaat om ingrijpende werken. Zonder de nieuwe vloerbedekking is de serre niet bouwtechnisch geschikt voor de nieuwe functie.

De verzoekende partij is van oordeel dat niet afdoende gemotiveerd wordt dat de serre bouwfysisch geschikt zou zijn voor de nieuwe functie. Na zorgvuldig onderzoek van het dossier kon de verwerende partij niet in alle redelijkheid besluiten tot het vergunnen van de functiewijziging.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

Het serrecomplex bestaat, het is niet verkrot, het is hoofdzakelijk vergund en is niet gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied. De aanvraag voldoet bijgevolg aan de eerste voorwaarde van artikel 4.4.23 VCRO.

Voor wat betreft de tweede voorwaarde moet toepassing gemaakt worden van artikel 8 van het functiewijzigingenbesluit.

Uit de foto's blijkt dat de verschillende serres opgericht werden in duurzame materialen: glas, beton, aluminium, staal en met een fundering. Deze materialen zijn vergelijkbaar met deze van

een doorsnee bedrijfsgebouw. Er is wel degelijk sprake van een gebouw of gebouwencomplex, zodat de bestreden beslissing niet kennelijk onredelijk is. De verwerende partij verwijst naar artikel 4.1.1 VCRO waaruit blijkt dat een gebouw tevens een constructie betreft.

Voorts stelt de verwerende partij dat de functiewijziging beantwoordt aan de voorwaarden van het functiewijzigingsbesluit. De verschillende serres zijn opgericht in duurzame materialen zoals glas, beton, aluminium, staal en met een fundering. Voor het tijdelijk stallen van een caravan, mobilhome of aanhangwagen is de enige vereiste dat deze overdekt kunnen worden opgesteld als bescherming tegen de weersomstandigheden. Het gebouw voldoet dan ook in de huidige bestaande hoedanigheid aan het bouwfysisch geschikt zijn voor de nieuwe functie.

De verwerende partij verwijst naar de artikelsgewijze bespreking van vermeld besluit waarin het volgende gesteld wordt:

*“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; (...) Minder ingrijpende verbouwingen, zoals het bijmaken van raam- en deuropeningen, het aanbrengen van uithangborden, het uitvoeren van niet constructieve binnenverbouwingen kan wel vergund worden.”*

Het uitgangspunt bij de definitie van ‘financieel of bouwtechnische ingrijpende werken’ is de stabiliteit van het gebouw op zich en de benutting en valorisatie van de bestaande structuur van het gebouw. Hiermee wordt gewezen op de mogelijkheid dat hoewel het gebouw constructief in orde is, men toch verbouwingen wil uitvoeren die onrechtstreeks te maken hebben met de stabiliteit, doch die de realisatie van de nieuwe functie moeten mogelijk maken binnen de bestaande structuur van het gebouw, zoals een bijkomende verdieping, een nieuwe vloer. Een bijkomend element hierbij is dat deze werken in functie van huidige comfort-, energie-, en gebruikseisen kunnen staan.

Bij de beoordeling van het ingrijpend karakter van de werken wordt gekeken naar de mogelijkheid om de functie te realiseren voor zover de bestaande structuur van het gebouw grotendeels wordt benut en gevaloriseerd, waarbij het gebouw kan aangepast worden aan hedendaagse comfort-, energie-, of milieu-eisen. Het voorzien van een nieuwe vloer wordt beschouwd als zijnde een niet-constructieve binnenverbouwing, vermits niet geraakt wordt aan de stabiliteit van het gebouw. Het is bijgevolg geen ingrijpend werk. De aanvraag is bouwtechnisch geschikt voor de nieuwe functie en voldoet aan artikel 2 van het vermeld besluit.

Overeenkomstig artikel 8 van het functiewijzigingsbesluit is winterberging voor caravans een bestemming die in de voorbereidende werken van dit besluit als voorbeeld wordt genoemd als een bestemmingswijziging.

De verwerende partij is van oordeel dat zij wel degelijk redelijk geoordeeld door het aangevraagde te vergunnen

3.

De tussenkomen partij dupliceert de argumentatie van de verwerende partij en voegt hier nog het volgende aan toe:

De verwijzing naar de regelgeving van zonevreemde constructies maakt enkel een bijkomende toetsing uit die de verwerende partij deed ter invulling van het begrip „constructie”, waaronder ook het begrip „gebouw” valt. De verwerende partij heeft terzake een discretionaire bevoegdheid.

De aanvraag is perfect in overeenstemming met artikel 4.4.23 VCRO en met de bepalingen van het functiewijzigingenbesluit. De materialen waaruit de serre is opgebouwd zijn vergelijkbaar met deze van een doorsnee bedrijfsgebouw. De tussenkomen partij verwijst naar het aanslagbiljet inzake onroerende voorheffing waarin uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van een gebouw.

Het gebouw is bouwfysisch in goede staat en vereist geen grote investeringen of ingrijpende verbouwingen voor de nieuwe functie. De instandhouding van de tomatenteelt is voor de tussenkomen partij niet meer rendabel. De gebouwen voldoen niet meer aan de hedendaagse isolatienormen. Verder werken in de tomatenteelt vergt voor de tussenkomen partij een te grote financiële investering in verhouding tot het te halen rendement. De tussenkomen partij vermeldt ook dat zij een geschikte ondergrond (folie) heeft voorzien, doch dat dit slechts een geringe investering betrof. De folie biedt voldoende bescherming voor eventuele vervuiling en kan vergeleken worden met een betonnen vloer. Dit is duidelijk geen ingrijpende werkzaamheid. Aan de eigenlijk bestaande constructie zelf werden geen wijzigingen aangebracht.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De aanvraag beoogt de wijziging van de landbouwfunctie van een serre naar een opslag voor mobilhomes en caravans en omvat een vergunningsplichtige zonevreemde functiewijziging in de zin van artikel 4.4.23 VCRO.

2..

Artikel 4.4.23 VCRO bepaalt dat het vergunningverlenend bestuursorgaan bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, onder bepaalde voorwaarden mag afwijken van de bestemmingsvoorschriften. Het moet gaan om een bestaand, niet verkrot, hoofdzakelijk vergund gebouw dat niet gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied of in recreatiegebied, en de functiewijziging moet voorkomen op een lijst die door de Vlaamse regering werd vastgesteld bij het functiewijzigingenbesluit van 28 november 2003.

Artikel 2 van dit besluit luidt als volgt:

*“§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 van het voormelde besluit luidt als volgt:

*“Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie "landbouw" in de ruime zin, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:*

*1° het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een agrarisch gebied in de ruime zin;  
2° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep;  
3° de nieuwe functie heeft louter betrekking op de opslag van allerhande materialen of materieel. “*

3

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.

Deze incorrecte overweging kan evenwel niet leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing aangezien de bestreden beslissing de serre terecht 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 begrepen 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...”*

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 beschouwd worden 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 verwerende partij oordeelt, gelet op wat voorafgaat, niet onredelijk door de serre als een gebouw te beschouwen.

De verzoekende partij verwijst ter staving van haar standpunt nog naar het arrest van de Raad van State van 15 juni 2010 met nummer 205.207 waarin deze zou geoordeeld hebben dat kweekserres niet als gebouw kunnen beschouwd worden. De Raad stelt echter vast dat de verzoekende partij uitgaat van een eenzijdige lezing van dit arrest. In het arrest oordeelde de Raad van State immers dat het artikel 9 niet met goed gevolg kon ingeroepen worden voor niet-vergunde kweekserres, doch uit het arrest blijkt niet dat een kweekserre geen gebouw of gebouwengroep zou kunnen uitmaken.

4.

Uit het aanvraagdossier blijkt dat de huidige functie van de serre, namelijk het kweken van tomaten, voor de tussenkomen partij niet meer rendabel is en voor haar 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 gewijzigd wordt wanneer het gebouw nog een zone-eigen functie zou kunnen hebben.

Artikel 2 van het functiewijzigingenbesluit definieert wat onder “bouwfysisch geschikt voor een nieuwe functie” verstaan wordt. 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.

In de bestreden beslissing motiveert de verwerende partij duidelijk waarom ze de bestaande serre bouwfysisch geschikt acht voor de nieuwe functie:

“ ...

*Het betreft een serrecomplex dat is opgebouwd uit een metalen structuur en glaspanelen. Het betreft een lichte, waterdichte constructie op een aarden ondergrond, met folie bedekt. Voor het tijdelijk stallen van een caravan, mobilhome of aanhangwagen is de enige vereiste dat deze overdekt kunnen worden opgesteld als bescherming tegen de weersomstandigheden. Het gebouw voldoet dan ook in de huidige bestaande hoedanigheid aan de bouwfysische geschiktheid voor de nieuwe functie, namelijk het verschaffen van een overdekte stalplaats.*

... ”

De verzoekende partij toont niet aan dat deze beoordeling kennelijk onredelijk zou zijn. Ze haalt weliswaar aan dat de serre, om te voldoen aan de “milieueisen”, een niet-doorlatende vloerbedekking nodig heeft, wat gelet op de oppervlakte van 9.567,85 m<sup>2</sup> een zeer grote investering zou zijn. Ze omschrijft echter niet welke “milieueisen” zij bedoelt. Het is de Raad dan ook niet duidelijk uit welke rechtsgrond de verplichting volgt om een niet-doorlatende vloerbedekking voor de stalling van caravans en mobilhomes te voorzien. Bovendien laat de verzoekende partij na met concrete gegevens aan te tonen dat dit een onredelijk grote investering zou zijn ten opzichte van de waarde van de grond.

Uit de bestreden beslissing blijkt bovendien dat de verwerende partij eveneens op gemotiveerde wijze onderzocht heeft of de betrokken serre voldoet aan de overige voorwaarden uit artikel 4.4.23 VCRO en de artikelen 2 en 8 van het functiewijzigingenbesluit. Zij heeft met name vastgesteld dat de betrokken serre bestaat, niet verkrot is, hoofdzakelijk vergund en niet gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied. De serre is bovendien gelegen aan een voldoende uitgeruste weg.

De verzoekende partij toont aldus niet aan dat de bestreden beslissing berust op een onzorgvuldig onderzoek of een onjuiste feitenvinding, noch dat de verwerende partij deze feiten foutief of kennelijk onredelijk beoordeeld heeft in het licht van de bovenvermelde regelgeving.

Het middel is ongegrond.

## **B. Tweede middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 1.1.4 en 4.3.1, §2 VCRO, het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

De verzoekende partij meent dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de onmiddellijke omgeving en de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Zij stelt in dat verband het volgende:

Het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van [REDACTED] (verder GRS) geeft aan dat de glastuinbouw moet behouden blijven in drie clusters, waarvan het bedrijf van de aanvrager in één ervan gelegen is. Bij stopzetting van de serreteeltactiviteit stelt het GRS dat de ontwikkelingsperspectieven gelden voor de bovenlokale open ruimtegebieden gezien de ligging in de groene vinger. De bestreden beslissing is strijdig met het richtinggevend gedeelte van het GRS. De beleidsmatig gewenste ontwikkeling stemt niet overeen met het omvormen van kweekserres tot opslagplaatsen voor voertuigen.

De aanwezigheid van een grote stalplaats voor voertuigen stemt bovendien niet overeen met de functies in de onmiddellijke omgeving. De onmiddellijke omgeving van het perceel van de aanvraag bestaat uit groene, open percelen en een woonlint met voornamelijk ééngezinswoningen. Het bedrijf wordt niet ontsloten langs de [REDACTED], die de kern en bestaansreden is van de betreffende zone.

Het perceel van de aanvraag wordt ontsloten via een oprit naar de [REDACTED]. Voor een tomatenkwekerij is dit weliswaar voldoende (weinig verkeersbewegingen), maar het voldoet niet voor de gevraagde functiewijziging. Het aan- en afrijden van wagens die caravans trekken en mobilhomes zal hoe dan ook beduidend meer verkeersbewegingen met zich meebrengen, in een straat waar dit tot voor kort niet het geval was. De verwerende partij heeft een bijkomende onvergunde toegangsweg aangelegd, waaruit blijkt dat zij zelf beseft dat één ontsluiting niet volstaat.

De bestreden beslissing motiveert aldus niet waarom de aanvraag wel in overeenstemming zou zijn met de criteria van functionele inpasbaarheid, gebruiksgenot, veiligheid en mobiliteit, noch waarom de nieuwe functie aansluit bij de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. De beslissing berust op onzorgvuldig onderzoek en is bijgevolg onredelijk en niet afdoende gemotiveerd.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

De Raad vermag slechts te beoordelen of een toetsing aan de goede ruimtelijke ordening 'kennelijk onredelijk' is gebeurd, wat inhoudt dat de vergunningverlenende overheid over een ruime discretionaire beoordelingsmarge beschikt. De Raad heeft enkel een wettigheidsstoezicht en mag zich niet in de plaats stellen van de verwerende partij.

De verwerende partij heeft een juridisch en feitelijk correcte en voldoende toetsing uitgevoerd van de goede ruimtelijke ordening binnen de grenzen van de haar toekomende discretionaire beoordelingsbevoegdheid. De aanvraag moet niet systematisch getoetst worden aan alle punten opgesomd in artikel 4.3.1, §2 VCRO, enkel aan de in casu relevante punten. Zulks is gebeurd.

Artikel 2.1.2, §7 VCRO bepaalt uitdrukkelijk dat de ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen. Een loutere verwijzing naar het structuurplan mag geen rechtsgrond vormen bij de beoordeling van een vergunning. De bestreden beslissing werd dan ook beoordeeld op haar verenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening.

De aanvraag strekt er uitsluitend toe de functie van een bestaand gebouw te wijzigen. Er is geen sprake van uitwendige bouwwerkzaamheden die iets veranderen aan het uiterlijk van het bestaande gebouw. De bestaande serre blijft visueel-vormelijk hetzelfde. De aanvraag veroorzaakt geen zichtbare wijzigingen en past in de onmiddellijke omgeving.

De verwerende partij benadrukt dat de aanvraag geen negatieve impact zal hebben op de onmiddellijke omgeving. De bestaande serres zullen juist minder hinder veroorzaken voor de onmiddellijke omgeving. Tijdens de uitoefening van de landbouwactiviteit reden voortdurend vrachtwagens het perceel op en af om onder meer grondstoffen aan te voeren, de oogst te vervoeren, klanten die het perceel opreden, stookolieleveringen, ed. Ook het personeel kwam met de auto. Deze verkeersgenererende bewegingen zullen verdwijnen door de aanvraag, gezien de serres gebruikt worden als opslagplaats. De eigenaars van de mobilhomes, caravans zullen slechts sporadisch hun voertuigen op- en afhalen.

De verwerende partij stelt dat de toegangsweg naar de [REDACTED] een brandweg betreft. Deze werd aangelegd in steengruis naar aanleiding van het advies van de Brandweer van 11 maart 2011. Deze weg betreft dan ook louter de uitvoering van één van de voorwaarden die door de brandweer in zijn advies werd opgelegd. Voormelde weg zal geen dienst doen als toegangsweg voor de voertuigen die een stalplaats wensen.

De verwerende partij besluit dat zij rekening gehouden heeft met de goede ruimtelijke ordening en zij op redelijke wijze oordeelde dat het aangevraagde verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving en zulks duidelijk blijkt uit de bestreden beslissing.

3:

De tussenkomen partij dupliceert de argumentatie ontwikkeld door de verwerende partij.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Het aangevraagde is niet gelegen in een gebied waarvoor een bijzonder plan van aanleg, ruimtelijk uitvoeringsplan of goedgekeurde en niet vervallen verkaveling bestaat, zodat de verwerende partij als vergunningverlenend bestuursorgaan dient te onderzoeken of het voorliggend project in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.

Uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO volgt onder meer dat een vergunningverlenend bestuursorgaan bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening rekening moet houden met de in de omgeving bestaande toestand, id est de voor het dossier relevante in de omgeving bestaande toestand, rekening houdende met de specifieke gegevens van het dossier en met de relevante aandachtspunten en criteria zoals vermeld in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO.



2.

Zoals blijkt uit artikel 2.1.2, §7 VCRO vormen ruimtelijke structuurplannen op zich geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen. Het vergunningverlenend bestuursorgaan kan binnen de haar toegekende discretionaire bevoegdheid weliswaar rekening houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, zoals onder meer uiteengezet in een ruimtelijk structuurplan, doch dit is geen verplichting. De beoordeling van de wenselijkheid hiervan valt onder de discretionaire beoordelingsmarge waarover de verwerende partij beschikt.

3.

Artikel 4.7.21, §1 VCRO bepaalt dat de verwerende partij bij het behandelen van het beroep de aanvraag in haar volledigheid dient te onderzoeken. Zij oordeelt als orgaan van actief bestuur. Dit houdt in dat de verwerende partij de aanvraag opnieuw beoordeelt naar legaliteit en opportuniteit, zonder daarbij gebonden te zijn door de motivering vervat in de beslissing van het college, of door de voor haar aangevoerde beroepsargumenten.

In het licht van de formele en materiële motiveringsplicht vereist artikel 4.7.21, §1 VCRO dat de verwerende partij wat betreft de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening de redenen vermeldt waarop zij haar beslissing steunt en waaruit blijkt dat zij is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, dat zij die correct heeft beoordeeld en dat zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Het komt de Raad niet toe zijn beoordeling van de eisen van een goede ruimtelijke ordening in de plaats te stellen van die van het vergunningverlenend bestuursorgaan. De Raad kan in het kader van het hem opgedragen legaliteitstoezicht enkel nagaan na te gaan of de verwerende partij de feiten waarop zij haar beoordeling steunt, correct heeft vastgesteld en of zij op grond daarvan in redelijkheid heeft kunnen oordelen of de te vergunnen bouwwerken in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening.

Het feit dat de functie niet in overeenstemming is met het agrarisch gebied, is eigen aan de zonevreemde functiewijziging van landbouwbedrijf naar opslag van allerlei materialen of materieel. In het verslag aan de Vlaamse regering van het functiewijzigingenbesluit van 28 november 2003 wordt “winterberging voor caravans” expliciet vermeld als voorbeeld voor deze zonevreemde functiewijziging.

Dit belet evenwel niet dat de aangevraagde functiewijziging in overeenstemming kan zijn met de relevante in de omgeving bestaande toestand. De Raad stelt vast dat de verwerende partij de kritiek van de verzoekende partij inzake mobiliteit, gebruiksgenot, veiligheid, enz. op omstandige wijze beantwoord heeft in de bestreden beslissing. Dit blijkt o.m. uit volgende passage:

“ ...

*De aanvraag dient getoetst te worden op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.*

*De aanvraag betreft het stallen van caravans, mobilhomes en boten in een bestaand serrecomplex. Twee van de vier aanwezige serres zullen deze nieuwe functie krijgen terwijl in de overige serres nog steeds tomaten gekweekt zullen worden. Het ligt in de gewestplanbestemming agrarisch gebied. De zone is ingesloten door verschillende bestemmingen zoals woongebied en KMO-gebied. De locatie van de aanvraag leunt aan bij woongebied enerzijds en de serres die nog in uitbating zijn anderzijds.*

*In het beroepschrift wordt gesteld dat de nieuwe functie (stallen van 224 caravans en mobilhomes) er per dag slechts een uiterst beperkt aantal voertuigbewegingen zullen plaatsvinden van eigenaars die hun caravan halen of brengen. De impact op de mobiliteit zal dan ook gering zijn.*

*In zijn nota van 9 juni 2011 wijst de raadsman van beroeper er tevens op, dat de toetsing aan de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening in de bepalingen van het besluit van 28 november 2003 van de Vlaamse Regering tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, is vervat.*

*Tijdens de hoorzitting is gebleken dat de gemeente het gebruik als stalplaats als een tijdelijke invulling ziet voor de ongebruikte serres. Het uitzicht van de locatie blijft ongewijzigd en de impact op de omgeving is gering.*

*Gelet op wat voorafgaat, oordeelt de deputatie, dat het gaat om vergunde constructies, waarvan het wijzigen van de oorspronkelijke functie naar de functie opslagplaats, binnen de geldende regelgeving mogelijk is en niet in strijd met de goede ruimtelijke ordening.*

*...*

De verwerende partij stelt aldus vast dat de nieuwe functie slechts een beperkt aantal voertuigbewegingen met zich brengt, zodat de impact op de mobiliteit en de omgeving beperkt blijft. De verzoekende partij laat wel blijken dat zij het met deze visie niet eens is, maar blijft in gebreke aan te tonen in welke mate de visie van de verwerende partij onjuist of kennelijk onredelijk is.

Gelet op de aard van de activiteit (stallen van caravans) die inderdaad slechts een aantal voertuigbewegingen per dag zullen teweegbrengen en gelet op het feit dat er tevens verkeersbewegingen waren ten tijde van de exploitatie als tomatenkwekerij, ziet de Raad niet in hoe de aangevraagde functiewijziging zal zorgen voor een verkeersonveiligere situatie. De verzoekende partij bewijst niet met concrete gegevens dat er beduidend meer verkeersbewegingen zullen zijn en dat dit tot een verkeersonveilige situatie kan leiden, zowel op het perceel zelf als op de ontsluitingsweg.

Het middel is ongegrond.

### **C. Derde middel**

1.

In een derde middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen en de materiële motiveringsplicht en in een tweede onderdeel de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

In een eerste onderdeel haalt de verzoekende partij aan dat de bestreden beslissing op geen enkele wijze melding maakt van de feitelijke en juridisch determinerende overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, zodat niet kan worden nagegaan of de verwerende partij haar beslissing daadwerkelijk heeft genomen op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, zoals bepaald in artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, en hierbij de eventueel andersluidende overwegingen op afdoende wijze heeft weerlegd.

In een tweede onderdeel haalt de verzoekende partij aan dat de verwerende partij, opdat zij een zorgvuldige beslissing zou kunnen nemen, de aanvraag aan een eigen zorgvuldig en afdoende onderzoek moet onderwerpen. Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is hierbij een essentieel en noodzakelijk te onderzoeken aspect van het dossier. Het feit dat er met geen woord gerept wordt over het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, impliceert dan ook een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

2.

De verwerende partij stelt dat wel degelijk rekening is gehouden met het verslag, waarbij ze erop wijst dat in de bestreden beslissing melding werd gemaakt van het verslag. Het blijkt uit de bestreden beslissing voldoende waarom de verwerende partij is ingegaan tegen de conclusies van het verslag.

De verwerende partij haalt verder aan dat de conclusies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in het verslag de zonevreemdheidsregels totaal zouden uithollen. De zonevreemdheidsregeling, zoals voorzien in de VCRO en het besluit van de Vlaamse regering met betrekking tot de zonevreemde functiewijzigingen, laten immers wel toe dat een serre van een dergelijke omvang kan worden ingeplant met een dergelijke functie. Men kan volgens de verwerende partij in de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening niet ingaan tegen de bindende bepalingen die de regelgeving voorziet voor de toetsing van de bestemmingsvoorschriften. Argumenten geput uit de bestemmingsvoorschriften, kunnen in dat geval geen weigeringsmotief meer uitmaken in de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

De bestreden beslissing heeft de redenering van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar ook zeer duidelijk en gemotiveerd weerlegd.

3.

De tussenkomende partij voegt hieraan in eerste instantie nog toe dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het ingeroepen middel aangezien zij kennis had van de inhoud van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

De tussenkomende partij stelt verder dat artikel 4.7.23, §1, eerste lid nergens vermeldt dat de beslissing uitdrukkelijk moet verwijzen naar het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Het artikel stelt enkel dat de verwerende partij rekening moet houden met het verslag. Het advies is bovendien niet bindend.

De tussenkomende partij haalt verder nog aan dat de verwerende partij het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft ingewonnen en er wel degelijk rekening mee heeft gehouden, hoewel het niet bindend is. Een groot aantal onderdelen werden zelfs letterlijk overgenomen. Van een onzorgvuldige of onredelijke beslissing is aldus geen sprake.

#### *Beoordeling van de Raad*

1.

De verwerende partij treedt op als orgaan van actief bestuur en dient de aanvraag conform artikel 4.7.21, §1 in fine VCRO in haar volledigheid te onderzoeken. Binnen de door haar toegekende appreciatiebevoegdheid en de grenzen van de door het gewestplan opgelegde bestemmingsvoorschriften, oordeelt zij of de aanvraag al dan niet verenigbaar is met de eisen van de goede ruimtelijke ordening.

Bij toepassing van 4.7.23, §1 VCRO neemt zij haar beslissing op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, opgesteld conform artikel 4.7.22 VCRO. De VCRO legt evenwel geen enkele verplichting op om het verslag in extenso of wat de determinerende motieven betreft op te nemen in de bestreden beslissing zelf. Het volstaat dat de partijen kennis (konden) hebben van het verslag en dat uit de bestreden beslissing voldoende blijkt dat de verwerende partij het verslag bij haar beoordeling betrokken heeft en zich hetzij hierbij aansluit, hetzij hiervan afwijkt, in welk geval uit de motivering moet blijken waarom zij de andersluidende punten van het verslag niet volgt. In dat geval geldt immers een verzwaarde motiveringsplicht.

2.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij in de bestreden beslissing uitdrukkelijk heeft gesteld dat zij *“kennis nam van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 9 juni 2011.”*

Uit de bespreking van de voorgaande middelen blijkt verder dat de verwerende partij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bij haar beoordeling van de aanvraag heeft betrokken en op gemotiveerde wijze de andersluidende overwegingen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op zorgvuldige wijze weerlegd heeft. De verwerende partij motiveert enerzijds omstandig waarom het serrecomplex als een gebouw kan beschouwd worden, hetgeen overeenstemt met het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De verwerende partij heeft weliswaar een afwijkende mening wat betreft de goede ruimtelijke ordening, doch motiveert uitvoerig waarom zij van oordeel is dat de aangevraagde functiewijziging de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang brengt en beantwoordt hiermee de andersluidende opvattingen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Aldus wordt geen schending aangetoond noch van artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, noch van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het middel is ongegrond.

**OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
3. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 18 november 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Marc VAN ASCH, voorzitter van de achtste kamer,

met bijstand van

Lieselotte JOPPEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier

De voorzitter van de achtste kamer,

Lieselotte JOPPEN

Marc VAN ASCH