

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2013/0291 van 4 juni 2013
in de zaak 1112/0047/A/2/0029

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, Brusselstraat 59
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Els EMPEREUR
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Brusselstraat 59
waar woonplaats wordt gekozen

verwerende partij

*Tussenkomen
de partij :*

de heer [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Yves LOIX
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 2 september 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 de stedenbouwkundige vergunning verleend voor de regularisatie van een functiewijziging van tuinbouwserris naar stalplaats van caravans/mobilhomes.

De bestreden beslissing heeft betrekking op percelen gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 6 maart 2012, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Astrid GELIJKENS die loco advocaat Willem SLOSSE verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Kristof HECTORS die loco advocaat Els EMPEREUR verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Karolien BULKMANS die verschijnt voor de tussenkomende partij, eveneens in persoon aanwezig, zijn gehoord.

2.

De kamervoorzitter stelt de zaak in voortzetting naar de zitting van 13 maart 2012 teneinde aan de verzoekende partij de mogelijkheid te geven om, naar aanleiding van de door de tussenkomende partij opgeworpen exceptie in verband met de procesbevoegdheid van de verzoekende partij gelet op de decreetswijziging van 18 november 2011, voor zoveel als nodig, een gedinghervatting neer te leggen.

Op de openbare terechtzitting is advocaat Astrid GELIJKENS loco advocaat Willem SLOSSE verschenen voor de verzoekende partij.

De verwerende partij en de tussenkomende partij zijn schriftelijk verschenen.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen van titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009.

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

III. TUSSENKOMST

De heer [REDACTED] verzoekt met een aangetekende brief van 18 oktober 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 7 november 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.

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”*.

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 binnen 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 geen bezwaarschriften ingediend.

Transmissienetbeheerder Elia Noord brengt op 10 januari 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling, brengt op 20 januari 2011 een ongunstig advies uit.

De brandweer van Boom brengt op 11 maart 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

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

“ ...

Voormelde aanvraag betreft een functiewijziging van bestaande serres. De aanvraag voldoet principieel aan voormeld artikel.

...

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

...

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.

1. Mobiliteitsimpact: de nieuwe functie (het stallen van 540 caravans en mobilhomes) zal gemiddeld slechts enkele voertuigbewegingen per dag (eigenaars die hun caravan komen halen en brengen) met zich meebrengen, wat slechts een zeer beperkte impact zal hebben op de mobiliteit en de verkeersafwikkeling.

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

3. cultuurhistorische aspecten: niet van toepassing.

4. Het bodemreliëf: wordt niet gewijzigd.

5. Andere hinderaspecten inzake gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. Mits respecteren van de opgelegde brandweervoorschriften brengt de nieuwe

functie de veiligheid in het algemeen en in het bijzonder deze 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 het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

De aanvraag voldoet in eerste instantie 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 gaat om een lichte, waterdichte constructie op een aarden ondergrond. 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 gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar stelt zich de vraag of een serrecomplex als een gebouw kan worden beschouwd naar aanleiding van de formulering in het uitvoeringsbesluit dat bepaalde zonevrije functiewijzigingen toelaatbaar maakt. 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 stedenbouwkundig ambtenaar wordt niet bijgetreden. Vooreerst dient gesteld wanneer men uitgaat dat het hier een constructie is (geen gebouw) wordt er in art. 4.1.1, 7° VCRO bij de definitie hoofdzakelijk vergund het volgend 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 constructie. Hier wordt gesteld dat een constructie een gebouw, een bouwwerk, een vaste inrichting, een verharding, een publiciteitsinrichting of uithangbord is, at 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. De voorliggende constructie voldoet aan de beschrijving gesteld in art. 4.1.1., 3° VCRO.

Verder dient 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(constructie) bij een gebouwengroep.

...

De aanvraag betreft het stallen van caravans, mobilhomes, boten en aanhangwagens in een bestaand serrecomplex. 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. De ruimte nog aanwezig voor agrarische activiteiten dient men te vrijwaren van allerlei andere functies, die niet gerelateerd zijn aan de 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 een 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. 20.000 m² heeft.

Hoewel het uitvoeringsbesluit de omvorming naar opslagplaats toelaat kan het niet de bedoeling zijn dergelijk grote constructies te bestendigen voor allerlei andere functies, dan deze voor het agrarische gebied. Immers het voorliggend ontwerp houdt in dat er ongeveer 450 stalplaatsen zijn, hetgeen immens is en eerder behoort tot het stedelijk gebied. Namelijk een vergelijking is te maken met magazijnoppervlaktes die worden gehanteerd op grote industriële sites. Hiervoor is het agrarische gebied niet geschikt als het gaat om niet-landbouw gerelateerde activiteiten, zoals 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 de stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

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 gaat om een lichte, waterdichte constructie op een aarden ondergrond. 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.

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 stedenbouwkundig ambtenaar wordt niet bijgetreden. In art. 4.1.1, 7° VCRO wordt bij de definitie 'hoofdzakelijk vergund' het volgend 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 constructie. Hier wordt gesteld dat een constructie een gebouw, een bouwwerk, een vaste inrichting, een verharding, een publiciteitsinrichting of uithangbord is, 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. De voorliggende constructie voldoet aan de beschrijving gesteld in art. 4.1.1., 3° VCRO.

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(constructie) bij een gebouwengroep.

De brandweer van Boom 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.

Het perceel is gelegen in de afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen. Deze afbakening geeft in wezen aan tot waar men in de toekomst een toename van de stedelijkheid wenst, gelet op de aanwezige karakteristieke elementen zoals dens woongebied, bedrijvigheid, open ruimtes. Deze elementen maken dat men de ruimte duurzaam wil beheren.

De voorliggende constructie is een serrecomplex dat wordt omgevormd naar een stallingplaats voor caravans, mobilhomes en aanhangwagens. Serrecomplexen zijn vaak noodzakelijkerwijs (vanuit rendabiliteit) enorm grootschalig, zoals voorliggende serrecomplex dat een oppervlakte van ca. 20.000m² heeft. Men dient derhalve omzichtig om te gaan met dergelijk grote constructies te bestendigen voor allerlei andere functies, dan deze voor het agrarische gebied.

De plaatselijke ordening is dan ook doorslaggevend bij de beoordeling.

De nabije aanwezigheid van het wonen (op ca. 120m), de ondernemingen en het ontginningsgebied (op ca. 300m), dat door zijn karakteristieke reliëf een grote barrière vormt, alsook de loop van de Wullebeek en de vastgestelde retentiezone (op ca. 50m),

maken dat het perceel is gelegen in een geïsoleerde agrarische gebied dat wellicht nog weinig potentie heeft voor rendabele agrarische activiteiten.

De nieuwe functie zal slechts een uiterst beperkt aantal voertuigbewegingen per dag met zich meebrengen, wat een uiterst geringe impact op de mobiliteit betekent.

Het vergunde serrecomplex is opgebouwd uit een aluminium structuur met beglazing. Er zijn geen bouwtechnische werken uitgevoerd en het uitzicht is ongewijzigd.

De gevraagde stedelijke functie, namelijk tijdelijke opslag van aanhangwagens, caravans en mobilhomes, sluit aan bij het aanwezige woongebied en is vanuit de geïsoleerde ligging en geringe mobiliteitsimpact dan ook ruimtelijk inpasbaar en aanvaardbaar.

De aanvraag brengt de goede ruimtelijke ordening van de betrokken locatie niet in het gedrang en doet geen afbreuk aan de wenselijkheid van later herstel van het groene karakter van de zone en het behoud ervan als groene long binnen het verstedelijkt gebied gelet op de aanwezige materialen waaruit een serrecomplex is opgebouwd namelijk aluminium en glas. Deze materialen hebben een geringere levensduur dan de traditionele baksteenconstructies.

Besloten wordt, dat het hier gaat om een vergunde constructie, 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.
..."

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd, zo blijkt uit de stukken van het dossier, aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 4 augustus 2011.

Het door de verzoekende partij ingestelde beroep, met een aangetekende brief van 2 september 2011, is dus tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en hoedanigheid van de verzoekende partij – hervatting van geding

De secretaris-generaal, leidend ambtenaar van het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, bijgestaan en vertegenwoordigd door advocaat Willem SLOSSE, kantoorhoudende te 2018 Antwerpen, Brusselstraat 59, waar woonplaats wordt gekozen, legt ter openbare zitting van 13 maart 2012 een nota neer.

Met deze nota zet de leidend ambtenaar, voor zoveel als nodig, het geding dat aanvankelijk werd ingesteld door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, voort en hervat het in voorkomend geval.

De leidend ambtenaar verwijst naar de gewijzigde regelgeving inzake de beroepsmogelijkheden, ingevoerd bij decreet van 18 november 2011 tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985

betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inzake de beroepsmogelijkheden, gepubliceerd op 19 december 2011 in het Belgisch Staatsblad.

De leidend ambtenaar verwijst tevens naar de gevestigde rechtspraak van de Raad waaruit blijkt dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar zijn belang en hoedanigheid bij het instellen van het beroep behoudt, ook na de wijziging van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 5° VCRO door het decreet van 18 november 2011.

Beoordeling door de Raad

1.

Het decreet van 18 november 2011 tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inzake de beroepsmogelijkheden (hierna genoemd het decreet van 18 november 2011) bepaalt in artikel 4 de wijzigingen die worden aangebracht aan artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO waarbij de belanghebbenden worden aangeduid die bij de Raad een jurisdictioneel beroep kunnen instellen:

- Waar het voorheen de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar was, wordt nu de **leidend ambtenaar van het departement** aangeduid, of bij afwezigheid diens gemachtigde, voor vergunningen die afgegeven zijn binnen de reguliere procedure, behalve in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, §1, derde lid.
- Waar het voorheen de bij het dossier betrokken adviserende instanties waren, wordt nu de **leidend ambtenaar van het departement of agentschap, waartoe de adviserende instantie behoort**, of bij afwezigheid diens gemachtigde, aangewezen krachtens artikel 4.7.16, §1, eerste lid, respectievelijk artikel 4.7.26, §4, 2°, op voorwaarde dat die instantie tijdig advies heeft verstrekt of ten onrechte niet om advies werd verzocht.

Het decreet van 18 november 2011 werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 19 december 2011, zodat het in werking trad op 29 december 2011.

2.

Het decreet van 18 november 2011 bevat geen overgangsbepalingen en is dus, conform de algemene principes die de werking van rechtsnormen in de tijd beheersen, van onmiddellijke toepassing. De decreetgever is immers niet verplicht om in overgangsmaatregelen te voorzien.

Dit houdt in dat sedert de inwerkingtreding van het decreet van 18 november 2011, met name vanaf 29 december 2011, het beroep bij de Raad enkel nog kan **ingeleid** worden door de **leidend ambtenaar van het departement**, voor vergunningen die afgegeven worden binnen de reguliere procedure (behalve in de gevallen vermeld in artikel 4.7.19, §1, derde lid) of door de **leidend ambtenaar van het departement of agentschap**, waartoe de adviserende instantie behoort, aangewezen krachtens artikel 4.7.16, §1, eerste lid, respectievelijk artikel 4.7.26, §4, 2° VCRO, op voorwaarde dat die instantie tijdig advies heeft verstrekt of ten onrechte niet om advies werd verzocht. Bij afwezigheid van de leidend ambtenaar krijgt diens gemachtigde de voormelde bevoegdheid om het beroep in te stellen.

De decreetgever heeft met deze maatregel beoogd om de afweging omtrent het instellen van een jurisdictioneel beroep bij de Raad te laten gebeuren op een voldoende hoog niveau waarbij *“niet enkel de eigen sectorale belangen (worden) nagekeken, maar (wordt) ook het belang van het beroep geëvalueerd tegenover het, door het beroep, voor geruime tijd blokkeren, minstens bezwaren van de voorgenomen handelingen of werken”* (Parl. St., VI. Parl., 2010-2011, nr. 1250/1, 3), en waarbij de leidend ambtenaar een afweging kan maken *“van de belangen van de eigen entiteit tegenover die van andere entiteiten en het maatschappelijk belang van het*

aangevraagde” (*Parl. St.*, VI. Parl., 2010-2011, nr. 1250/1, 7). De nood aan uniformiteit tussen de verschillende buitendiensten kwam in de commissiebespreking eveneens aan bod (*Parl. St.*, VI. Parl., 2010-2011, nr. 1250/4, 5).

De bedoeling van de ‘integrale afweging’ op een functioneel hoger niveau was tevens een “*quick win*” te realiseren op korte termijn en met vrij snel effect.

De inwerkingtreding van het decreet van 18 november 2011 op 29 december 2011 brengt tevens met zich mee dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren vanaf 29 december 2011 niet meer autonoom een juridictioneel beroep bij de Raad kunnen instellen.

3.

De inwerkingtreding van het decreet van 18 november 2011, ook al bevat het geen overgangsbepalingen, heeft geen invloed op de hangende gedingen.

Het decreet behandelt immers onder meer de toewijzing van de beslissingsbevoegdheid op een hoger niveau omtrent het **instellen** van een juridictioneel beroep. Het decreet had zeker niet de bedoeling zich te mengen in hangende rechtsgedingen.

In alle hangende gedingen, wordt de vraag naar de procesbevoegdheid van de beroepsindiener immers bekeken op het moment van het instellen van het beroep.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, alhoewel onder hiërarchisch gezag van de leidend ambtenaar en door deze ook aangesteld, handelde vóór de decreetswijziging van 18 november 2011 autonoom en putte zijn procesbekwaamheid én zijn procesbevoegdheid rechtstreeks uit artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren die vóór 29 december 2011 reeds rechtsgeldig een vordering tot vernietiging en eventueel tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing hebben ingesteld bij de Raad, behouden hun belang en hoedanigheid tot bij de uitspraak over het ingestelde beroep.

Er is, in hoofde van de leidend ambtenaar, geen sprake van een rechtsopvolging in de rechtspositie van de oorspronkelijke beroeper, zijnde de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar. Deze laatste blijft immers, op grond van de bepalingen van de VCRO zijn eigen bevoegdheden, rechten en verplichtingen behouden. Er is ook geen sprake van een rechtsopvolging in de procespositie van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar aangezien het decreet niet de bedoeling had in te grijpen op hangende gedingen die rechtsgeldig door de voordien procesbevoegde partij, zijnde de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, waren ingesteld.

Hieruit volgt dat een voortzetting van het geding of hervatting van het geding door de leidend ambtenaar niet nodig is.

4.

De Raad besluit dat het decreet van 18 november 2011 het niet noodzakelijk maakt dat een reeds door de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar rechtsgeldig ingesteld juridictioneel beroep, zou moeten worden voortgezet, of desgevallend hervat worden, door de leidend ambtenaar.

Het verzoek tot voortzetting van het geding of gedinghervatting wordt dan ook afgewezen.

De door de tussenkomende partij opgeworpen exceptie is ongegrond.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

1.1

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. 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 verzoekende partij voert aan dat de bestreden beslissing de aanvraag ten onrechte conform de regelgeving op de zonevreemde functiewijzigingen heeft verklaard. Zij meent dat het hier gaat om een zonevreemde functiewijziging die onvergunbaar is.

Na een theoretische uiteenzetting over de toepasselijke regelgeving, stelt de verzoekende partij dat de tuinbouwerre van de tussenkomende partij niet beschouwd kan worden als een “gebouw” of “gebouwencomplex” zoals bepaald in artikel 4.4.23 en 4.1.1 VCRO. Volgens de verzoekende partij stelt de bestreden beslissing verkeerdelijk dat het volstaat dat de aanvraag een ‘constructie’ betreft. Hiermee wordt artikel 4.4.23 VCRO gelinkt aan artikel 4.4.10 VCRO inzake de basisrechten voor zonevreemde constructies, terwijl de zonevreemde functiewijzigingen geen basisrechten zijn.

De verzoekende partij stelt eveneens, onder verwijzing naar de definitie uit Van Dale’s Groot woordenboek der Nederlandse taal, dat de serre geen ‘gebouw’ is omdat ze is opgebouwd uit een metalen structuur en glaspanelen en ze een lichte, waterdichte constructie is op een aarden ondergrond.

De serre kan volgens de verzoekende partij geenszins beschouwd worden als een bouwwerk vervaardigd van duurzaam materiaal. Volgens de verzoekende partij zijn de bepalingen betreffende de zonevreemde functiewijzigingen dan ook niet van toepassing op serres, waardoor een zonevreemde functiewijziging van een serre niet vergunbaar is.

1.2

Ondergeschikt stelt de verzoekende partij dat – voor zover de serre toch als een gebouw zou worden aangemerkt – een zonevreemde functiewijziging niet mogelijk is aangezien de serre bouwfysisch niet geschikt is voor de nieuwe functie.

De verzoekende partij verwijst naar het antwoord op een schriftelijke vraag door de toenmalige minister van ruimtelijke ordening, die stelt dat het niet altijd noodzakelijk is dat gebouwen waarvan de zone-eigen functie is voorbijgestreefd, worden afgebroken. De verzoekende partij meent dat serres geen (oudere) gebouwen zijn 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.

De verzoekende partij meent bovendien dat de bodem van de serre dient beschermd te worden tegen het indringen van schadelijke stoffen, zoals bijvoorbeeld 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 19.372,86

m², waardoor het hier wel degelijk gaat om ingrijpende werken. Zonder de nieuwe vloerbedekking is de serre niet geschikt voor de nieuwe functie. De serre is dus bouwtechnisch niet geschikt voor de nieuwe functie. De verzoekende partij stelt dat niet afdoende wordt gemotiveerd 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. Zij stelt dat de bestreden beslissing dan ook gebrekkig gemotiveerd is.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat het begrip “gebouw” in zijn spraakgebruikelijke en ruime betekening dient begrepen te worden. Het kan moeilijk betwist worden dat een serre een gebouw uitmaakt, aangezien het wordt opgericht uit duurzame materialen zoals glas, beton, aluminium, staal en een fundering. Uit de definitie van constructie blijkt bovendien dat een constructie onder meer kan worden gelijkgesteld met een gebouw, zodat de bestreden beslissing geenszins kennelijk onredelijk is. Het is volgens de verwerende partij niet kennelijk onredelijk om artikel 4.4.23 in het kader van artikel 4.4.10 VCRO in die zin te interpreteren.

Voorts stelt de verwerende partij dat de functiewijziging beantwoordt aan de voorwaarden van het Functiewijzigingenbesluit. De serre doet reeds geruime tijd dienst als tijdelijke opslagplaats van aanhangwagens, caravans en mobilhomes en is er bouwfysisch voor geschikt. Er dienen geen werken te worden gerealiseerd opdat het gebouw zijn functie zou kunnen vervullen. Geenszins wordt vereist dat er ook een niet-waterdoorlatende verharding zou worden aangebracht. De verzoekende partij voegt hier criteria toe aan de bestaande regelgeving. Bodembescherming wordt voldoende aangepakt via sectorale regelgeving.

4.

De tussenkomende partij voegt hier nog aan toe dat de verwijzing naar de regelgeving van zonevrije constructies enkel een bijkomende toetsing uitmaakt 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 tussenkomende partij stelt dat de aanvraag perfect in overeenstemming is met artikel 4.4.23 VCRO en met de bepalingen van het besluit van 28 november 2003. De materialen waaruit de serre is opgebouwd zijn vergelijkbaar met deze van een doorsnee bedrijfsgebouw. De tussenkomende partij verwijst naar het aanslagbiljet inzake onroerende voorheffing waarin uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van een gebouw.

De tussenkomende partij stelt dat het gebouw bouwfysisch in goede staat is en geen grote investeringen of ingrijpende verbouwingen vereist voor de nieuwe functie. De instandhouding van de tomatenteelt is voor de tussenkomende partij niet meer rendabel. De gebouwen voldoen niet meer aan de hedendaagse isolatienormen. Verder werken in de tomatenteelt vergt voor de tussenkomende partij een te grote financiële investering in verhouding tot het te halen rendement. De tussenkomende partij vermeldt ook dat zij een geschikte ondergrond (folie) heeft voorzien, doch dat dit slechts een geringe investering betrof. De folie zal wel degelijk voldoende bescherming bieden 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.

1.1

De aanvraag betreft de wijziging van de landbouwfunctie van een serre naar een opslag voor mobilhomes en caravans.

Artikel 4.2.1, 6° VCRO bepaalt dat niemand zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk mag wijzigen, indien de Vlaamse regering deze functiewijziging als vergunningsplichtig heeft aangemerkt.

Geen van de partijen betwist dat de aanvraag een vergunningsplichtige zonevreemde functiewijziging in de zin van artikel 4.4.23 VCRO betreft. Op grond van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 is immers een stedenbouwkundige vergunning nodig wanneer een in het artikel vermelde hoofdfunctie wordt gewijzigd in een andere vermelde hoofdfunctie. Het stallen van mobilhomes en caravans is bovendien geen landbouwactiviteit en is dus zonevreed.

1.2

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 besluit van 28 november 2003.

Het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare functiewijzigingen bepaalt omtrent zonevreemde functiewijzigingen:

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

§2. De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met 9, kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of het gebouwencomplex gelegen is aan een voldoende uitgeruste weg, die op het ogenblik van de aanvraag reeds bestaat. Het begrip “voldoende uitgeruste weg” wordt gelezen in de zin die artikel 4.3.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening daaraan geeft.

De voorwaarde, vermeld in het eerste lid, heeft geen betrekking op de private toegangsweg tot het commerciële, ambachtelijke of industriële gebouw of gebouwencomplex of tot de woning voor zover deze private toegangsweg aansluit op een voldoende uitgeruste weg.

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

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

In artikel 8 van het voormelde besluit van de Vlaamse regering wordt verder gesteld:

“ART. 8. Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex van de hoofdfunctie "landbouw" in de ruime zin, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

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

De verzoekende partij leidt uit deze artikels af dat de aangevraagde functiewijziging niet kan worden vergund aangezien de serre niet kan worden gekwalificeerd als een “gebouw”. In de bestreden beslissing wordt de serre als een constructie aangemerkt, maar dit kan volgens de verzoekende partij niet volstaan om een functiewijziging toe te staan. In de voormelde artikels is immers sprake van “gebouwen”, wat niet met constructies gelijkgeschakeld kan worden. Voor de definitie van “gebouw” verwijst de verzoekende partij naar het Van Dale's Groot woordenboek der Nederlandse Taal en stelt dat de serre niet kan worden beschouwd als een bouwwerk, vervaardigd uit duurzaam materiaal.

1.3

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.

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 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 hebben geoordeeld dat kweekserres niet als gebouw zou kunnen worden beschouwd. De Raad stelt echter vast dat de verzoekende partij uitgaat van een eenzijdige lezing van dit arrest en er zich dan ook niet met goed gevolg op kan beroepen. In het arrest oordeelde de Raad van State immers dat het artikel 9 niet met goed gevolg kon worden ingeroepen voor niet-vergunde kweekserres, doch heeft in geen geval geoordeeld dat een kweekserre geen gebouw of gebouwengroep zou uitmaken.

2.

Ondergeschikt stelt de verzoekende partij dat de serre in kwestie bouwfysisch niet geschikt is voor de nieuwe functie in de zin van artikel 2 van het besluit van 28 november 2003. De zone-eigen functie van de serres is bovendien geenszins voorbijgestreefd, zodat zij best geen zonevreemde functie kan krijgen, waarbij de verzoekende partij verwijst naar de schriftelijke vraag nr. 14 van 16 oktober 2008.

2.1

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.

2.2

Het artikel 2 van het voormelde besluit van 28 november 2003 definieert wat onder “bouwfysisch geschikt voor een nieuwe functie” wordt verstaan. 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 gaat om een lichte, waterdichte constructie op een aarden ondergrond. 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 19.372,86 m² 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.

3.

Uit de bestreden beslissing blijkt bovendien dat de verwerende partij eveneens op gemotiveerde wijze nagegaan is of de betrokken serre voldoet aan de overige voorwaarden uit artikel 4.4.23 VCRO en de artikelen 2 en 8 van het voormelde besluit van 28 november 2003. Zij heeft met name vastgesteld dat de betrokken serre bestaat, deze niet is verkrot, ze hoofdzakelijk vergund is en niet is gelegen in ruimtelijk ketsbaar gebied of recreatiegebied. De serre is bovendien gelegen aan een voldoende uitgeruste weg.

De verzoekende partij heeft in de bestreden beslissing dan ook correct geoordeeld dat de aangevraagde functiewijziging voldoet aan de voorwaarden uit artikel 4.4.23 VCRO en de artikelen 2 en 8 van het voormelde besluit van 28 november 2003.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In een tweede 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 stelt dat niet voldaan is aan een aantal criteria van goede ruimtelijke ordening.

Ten eerste stelt de verzoekende partij dat het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van Aartselaar (verder GRS) specifiek wordt aangegeven dat de glastuinbouw moet behouden blijven in drie clusters, waarvan het bedrijf van de aanvrager in één ervan is gelegen. 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 verwijst niet naar dit GRS en het is duidelijk dat de beleidsmatig gewenste ontwikkeling geenszins overeenstemt met het omvormen van kweekserres tot opslagplaatsen voor voertuigen.

Ten tweede stelt de verzoekende partij dat het duidelijk mag zijn dat de aanwezigheid van een grote stalplaats voor voertuigen niet overeenstemt met de functies in de onmiddellijke omgeving en dat deze functie ook geheel niet passend is in de omgeving, gelet op de aanwezigheid van een ander serrebedrijf, groen agrarisch gebied en woonlinten.

Ten derde stelt de verzoekende partij dat de begeleidende nota bij de aanvraag stelt dat de serre nu uitsluitend via de [REDACTED] bereikbaar is. Dit is volgens de verzoekende partij niet correct. De

verzoekende partij stelt eveneens dat het aan- en afrijden van wagens die caravans trekken en mobilhomes hoe dan ook beduidend meer verkeersbewegingen met zich meebrengen, in een straat waar dit tot voor kort niet het geval was. De verzoekende partij stelt:

“...
Niet alleen heeft deze toename van verkeersbewegingen een ongewenste invloed op de hoeveelheid verkeer die van deze straat gebruik maakt, maar zorgt het bovendien ook voor een onveiligere situatie op het perceel zelf dat aan die kant niet voorzien is op dergelijke drukte. Dit alles brengt dan ook een duidelijk verkeersonveiligere situatie met zich mee.
...”

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat de toetsing vooreerst voldoende concreet is en zowel de onmiddellijke als de ruimere omgeving in de beoordeling betrokken zijn. Er wordt geoordeeld dat het agrarisch gebied ingesloten is tussen andere bestemmingsgebieden en dat het wellicht nog weinig potentie heeft voor rendabele activiteiten. Er wordt verwezen naar de nabije aanwezigheid van het woongebied, de nabijheid van een ontginningsgebied en ondernemingen hierin gelegen, de loop van de Wullebeek en de vastgestelde retentiezone. De verzoekende partij betwist de juistheid van deze feitelijke beoordeling niet. Het valt niet in te zien welke ruimtelijke impact ten opzicht van de omgeving te verwachten valt, nu de opslag volledig binnen de serre gebeurt en de omgeving er dus geen hinder van zal ondervinden.

Het is ook niet onredelijk dat de bestreden beslissing ook de ‘rendabiliteit’ van de activiteiten in de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening verdisconteert, nu de aanvrager inderdaad had aangetoond dat diens eerdere activiteiten van tomatenteelt niet langer rendabel waren en artikel 1.1.4 VCRO uitdrukkelijk toelaat dat ook sociale en economische gevolgen deel kunnen uitmaken van een duurzame ruimtelijke ordening.

De verzoekende partij kan volgens de verwerende partij geen nuttig middel putten uit de al dan niet verenigbaarheid van de bestreden beslissing met het GRS van Aartselaar. Dit volgt rechtstreeks uit artikel 2.1.2 §7 VCRO dat stelt dat het verboden is om vergunningsaanvragen te toetsen aan de structuurplannen.

De verzoekende partij kan tenslotte geen nuttig argument putten uit de beoordeling van de mobiliteitssituatie. De bestreden beslissing oordeelt volkomen terecht dat de nieuwe functie zal leiden tot zeer beperkte vervoersbewegingen. De verzoekende partij slaagt er niet in om dit weigeringsmotief te weerleggen, zodat de overwegingen waarlangs de ontsluiting zal gebeuren, alleszins overtuigend zijn. Via de [REDACTED] kan inderdaad worden aangetakt op de [REDACTED], zodat de bestreden beslissing op dit punt geenszins onjuist is.

3.

De tussenkomen partij voegt hieraan nog toe dat de nieuwe functie geen noemenswaardige impact zal hebben op de omgeving. De aanvraag voorziet geen uitwendige bouwwerkzaamheden en zal ook geen zichtbare wijzigingen veroorzaken. De bestaande serres zullen na realisatie van de aanvraag minder hinder veroorzaken voor de omwonenden. Dit komt onder meer doordat een sterke verminderde beweging op het perceel van de aanvrager mag worden verwacht. Ten tijde van de uitoefening van landbouwactiviteiten reden voortdurend vrachtwagens op en af voor de aanvoer van grondstoffen, vervoer oogst, personeel, enzovoort. Dit zal nu verminderen doordat verwacht mag worden dat eigenaars van de voertuigen slechts sporadisch, enkele malen per jaar, hun voertuig zullen op - of afhalen. De opslagplaats is bovendien perfect bereikbaar voor grote voertuigen via een ruime toegangsweg.

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 vergunningverlenende overheid dient te onderzoeken of het 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.

De 'in de omgeving bestaande toestand' is de voor het dossier 'relevante' in de omgeving bestaande toestand, rekening houdende met de specifieke gegevens van het dossier en met de aandachtspunten en criteria uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO die voor zover noodzakelijk of relevant, voor het aangevraagde dienen onderzocht te worden.

Deze mogelijke relevante aandachtspunten en criteria zijn de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO.

2.

Artikel 4.7.21, §1 VCRO bepaalt uitdrukkelijk dat de deputatie bij het behandelen van het beroep de aanvraag in haar volledigheid dient te onderzoeken. Dit houdt in dat de deputatie 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 deputatie, ook 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 de deputatie. De Raad heeft wel als taak om aan de hand van de concrete gegevens van de zaak na te gaan of de deputatie de feiten waarop 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.

3.

De verzoekende partij haalt in eerste instantie aan dat de aanvraag strijdig is met het richtinggevend gedeelte van het GRS Aartselaar.

De Raad merkt echter op dat ruimtelijke structuurplannen op zich geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen, zoals volgt uit artikel 2.1.2, §7 VCRO. Gelet op artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO kan de vergunningverlenende overheid, binnen de haar toegekende discretionaire bevoegdheid, weliswaar rekening houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, zoals onder meer uiteengezet in een ruimtelijk structuurplan. Dit betreft voor haar echter geen verplichting.

In de bestreden beslissing heeft de deputatie de toekomstperspectieven bovendien wel degelijk bij haar beoordeling betrokken:

“ ...

De aanvraag brengt de goede ruimtelijke ordening van de betrokken locatie niet in het gedrang en doet geen afbreuk aan de wenselijkheid van later herstel van het groene karakter van de zone en het behoud ervan als groene long binnen het verstedelijkt gebied gelet op de aanwezige materialen waaruit een serrecomplex is opgebouwd namelijk aluminium en glas. Deze materialen hebben een geringere levensduur dan de traditionele baksteenconstructies.

... ”

De verzoekende partij toont niet aan dat deze beoordeling kennelijk onredelijk zou zijn

4.

Ten tweede stelt de verzoekende partij dat de aanwezigheid van een grote stalplaats voor voertuigen niet overeenstemt met de functies in de onmiddellijke omgeving en verwijst hierbij naar de aanwezigheid van het andere serrebedrijf, groen agrarisch gebied en woonlinten in de omgeving.

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

In zijn verslag van 9 juni 2011 erkent de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar enerzijds dat het uitvoeringsbesluit de omvorming naar opslagplaats toelaat, maar is anderzijds van oordeel dat het niet de bedoeling kan zijn om dergelijke grote constructies, zoals de betrokken serre, voor allerlei andere functies te bestendigen dan deze voor het agrarisch gebied. Volgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar behoort het voorliggende ontwerp met ongeveer 450 standplaatsen, eerder tot het stedelijke gebied, waarbij hij de vergelijking trekt met magazijnoppervlaktes op grote industriële sites.

De verwerende partij heeft in haar beoordeling deze visie van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in rekening genomen, doch ook op gemotiveerde wijze uiteengezet waarom zij de functiewijziging verenigbaar acht met de in de omgeving bestaande toestand.

In de bestreden beslissing wordt immers enerzijds erkend dat het betrokken serrecomplex enorm grootschalig is en dat men omzichtig dient om te gaan met dergelijke grote constructies te bestendigen voor allerlei andere functies dan deze voor het agrarisch gebied. Anderzijds wijst de verwerende partij op het feit dat het betrokken serrecomplex gelegen is binnen de afbakening van het Grootstedelijk gebied Antwerpen en verwijst verder naar de in de omgeving bestaande variëteit aan functies, met name het wonen op ca 120m, de ondernemingen en het ontginningsgebied op 300m. Op basis van deze gegevens kon de verwerende partij in alle redelijkheid oordelen dat het perceel gelegen is in een geïsoleerd agrarisch gebied dat wellicht nog weinig potentie heeft voor agrarische activiteiten, en dat de gevraagde stedelijke functie aansluit bij het nabijgelegen woongebied. De verwerende partij benadrukt tevens dat het slechts gaat om de tijdelijke opslag van aanhangwagens, caravans en mobilhomes en dat deze tijdelijke functie, gelet op de structuur van het complex, het later herstel van het groene karakter van de zone en het behoud ervan als groene long binnen het verstedelijkt gebied niet in de weg staat.

De verwerende partij kon dus in alle redelijkheid oordelen dat de gevraagde functie, gelet op de specifieke ligging van het serrecomplex, verenigbaar is met de in de omgeving bestaande toestand. De verzoekende partij toont in ieder geval het tegendeel niet met concrete gegevens aan.

5.

Tot slot stelt de verzoekende partij dat de aanvraag een verkeersonveilige situatie veroorzaakt.

De Raad stelt vast dat de bestreden beslissing correct heeft vastgesteld dat de aanvraag gelegen is aan de [REDACTED] te Aartselaar. Dit blijkt uit het kadasterplan dat werd gevoegd bij de aanvraag. De [REDACTED] bevat een afsplitsing die langs het perceel van de aanvraag loopt. De [REDACTED], die vermeld staat op de luchtfoto die de verzoekende partij bijbrengt, is gelegen in de gemeente Schelle en loopt over in de [REDACTED] te Aartselaar. Door bovendien te stellen dat het dezelfde weg betreft die ook het ontginningsgebied ten noorden van het serrecomplex ontsluit, toont de verwerende partij aan dat zij wel degelijk weet waar de ontsluitingsweg zich bevindt. De motivatie van de bestreden beslissing is dan ook niet gebaseerd op onjuiste gegevens.

Verder stelt de verwerende partij met betrekking tot de mobiliteitsimpact dat *“de nieuwe functie slechts een uiterst beperkt aantal voertuigbewegingen per dag met zich [zal] meebrengen, wat een uiterst geringe impact op de mobiliteit betekent.”*

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. De stellingen van de verzoekende partij worden bovendien tegengesproken door de fotoreportage uit het aanvraagdossier.

6.

De Raad besluit dat de verwerende partij de gevraagde functiewijziging op voldoende concrete wijze aan de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening heeft getoetst en hierbij de andersluidende opvattingen uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op zorgvuldige wijze heeft weerlegd. De bestreden beslissing is zowel formeel als materieel voldoende gemotiveerd.

Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

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 haalt aan 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 dient over het bij haar ingestelde beroep uitspraak te doen op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Artikel 4.7.23, §1 VCRO legt aan de deputatie immers de uitdrukkelijke verplichting op om haar beslissing omtrent het ingestelde beroep te nemen op grond van verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, opgesteld conform artikel 4.7.22 VCRO.

De verwerende partij treedt hierbij op als een 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 de deputatie of de aanvraag al dan niet verenigbaar is met de eisen van de goede ruimtelijke ordening.

Omwille van de voormelde uitdrukkelijke verplichting uit artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO moet zij hierbij evenwel het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar als basis gebruiken.

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 het tweede middel blijkt verder dat de verwerende partij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bij haar beoordeling van de aanvraag heeft betrokken en op gemotiveerde en zorgvuldige wijze de andersluidende overwegingen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft weerlegd. Zij kon in alle redelijkheid oordelen dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Er is in casu dan ook geen sprake van een schending van artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO noch van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

3.

De verzoekende partij heeft geen belang bij het invoeren van het formele motiveringsgebrek, met name het niet vermelden van de feitelijke en juridisch determinerende overwegingen van het verslag in de bestreden beslissing. Uit het verzoekschrift, waarin de verzoekende partij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar citeert, blijkt dat zij de materiële motieven van de bestreden beslissing kent, zodat zij geen belangenschade heeft geleden door het niet uitdrukkelijk vermelden van de feitelijke en determinerende overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Het middel is deels onontvankelijk en voor het overige ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer [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, zoals van toepassing op het ogenblik van het instellen van de vordering.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100,00 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 4 juni 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

met bijstand van

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Hildegard PETTENS

Hilde LIEVENS