

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 203.908 van 12 mei 2010
in de zaak A. 176.240/X-12.999.**

In zake: de b.v.b.a. NACHTERGAELE KRISTOF
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bert Roelandts
kantoor houdend te 9000 GENT
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 augustus 2006, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit dd. 15 juni 2006 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende verwerping van het administratief beroep van bvba Nachtergaele Kristof, ingesteld tegen het besluit dd. 13 maart 2006 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruishoutem houdende weigering van de stedenbouwkundige vergunning strekkende tot regularisatie van de inrichting en gedeeltelijke functiewijziging van een bestaande landbouwloods, gelegen te 9770 Kruishoutem aan de Spondemakersstraat 6, kadastraal gekend onder 1/ afdeling, sectie D, nr. 869c”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 december 2009.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elsbeth De Vylder, die loco advocaat Bert Roelandts verschijnt voor de verzoekende partij, en Marie-Anne De Geest, bestuurssecretaris, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Op 13 juni 2005 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruishoutem een aanvraag in tot regularisatie met betrekking tot een landbouwloods op een perceel gelegen te Kruishoutem, Spondemakersstraat, kadastraal bekend sectie D, nr. 869/c. De aanvraag beoogt enerzijds de regularisatie voor het niet uitvoeren van de loods volgens de vroeger afgeleverde bouwvergunning van 9 oktober 2000, met name voor wat betreft het inrichten van twee lokalen links vooraan in de loods. Anderzijds wordt de regularisatie beoogd van een gedeeltelijke functiewijziging van de loods voor de opslag van machines en materiaal ten behoeve van het bedrijf van de verzoekende partij.

Het betrokken perceel is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan Oudenaarde gelegen in landschap-pelijk waardevol agrarisch gebied.

De loods is eigendom van de vader van de zaakvoerder van de verzoekende partij, die op het betrokken perceel een gemengd landbouwbedrijf exploiteert.

4. Tijdens het openbaar onderzoek worden geen bezwaarschriften ingediend.

5. Op 28 juni 2005 geeft de afdeling Land een ongunstig advies over de aanvraag, waarin met verwijzing naar een eerder ongunstig advies van 9 augustus 2004 het volgende wordt gesteld:

“Bij een nieuw plaatsbezoek van 29 juli 2004 werd vastgesteld dat de voorgestelde regularisaties niet in functie staan van het landbouwbedrijf maar in functie van het bouwbedrijf van de zoon (is ook niet inpasbaar in het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de toelaatbare functiewijzigingen): misleidende opzet mag niet worden beloond. Dergelijke praktijken leiden tot een ongelijkmatige behandeling en schaden de maatschappelijke draagkracht van het gevoerde beleid”.

6. Op 16 januari 2006 geeft het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruishoutem een gunstig preadvies over de aanvraag.

7. Op 9 februari 2006 geeft de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies over de aanvraag, waarin het volgende wordt gesteld:

“Ligging volgens de plannen van aanleg + bijhorende voorschriften
De aanvraag is volgens het gewestplan Oudenaarde (K.B. 24/02/1977) gelegen in een agrarisch landschappelijk waardevol gebied.

(...)

Overeenstemming met dit plan

De aanvraag is principieel in strijd met het van kracht zijnde plan, voor zover de aanvraag niet in functie staat van een volwaardig agrarisch of para-agrarisch bedrijf.

(...)

Historiek

Er werd d.d. 9/10/2000 een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een landbouwloods. N.a.v. deze aanvraag gaf de afdeling Land in eerste instantie (d.d. 18/04/2000) een ongunstig advies omdat de oppervlakte van de gevraagde loods niet in verhouding stond tot de bedrijfsactiviteit. Dit advies werd, op nadrukkelijk verzoek en na een uitvoerig gesprek met de aanvrager, herzien op 17/05/2000.

In een nieuw advies d.d. 9/08/2004 komt de afdeling Land hierop terug en stelt dat het advies van 18/04/2000 wel degelijk correct was.

Er werd d.d. 9/07/2003 een PV opgemaakt waarin werd vastgesteld enerzijds dat de loods niet volledig overeenkomstig de stedenbouwkundige vergunning werd opgericht en anderzijds dat de loods deels wordt gebruikt door de zoon (en huidige aanvrager), in functie van zijn aannemingsbedrijf.

Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag

De aanvraag beoogt enerzijds de regularisatie van de landbouwloods, nl.:
- vooraan links in de loods werden twee afzonderlijke lokaaltjes (met een verdieping) geplaatst voor de opslag van klein materiaal en alaam;
- het groenscherm dat was opgelegd in de stedenbouwkundige vergunning d.d. 9/10/2000 en initieel niet was uitgevoerd (recent wel aangelegd).

Anderzijds beoogt de aanvraag een gedeeltelijke functiewijziging van de landbouwloods, nl. deels opslagplaats voor machines en materiaal in functie van het aannemingsbedrijf van Nachtergaele Kristof. De hoofdfunctie van het gebouw blijft het verwerken en sorteren van gerooide aardappelen (hoofdzakelijk september/oktober).

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Het argument van de aanvrager als zou de loods niet meer geschikt zijn omdat ze voor de helft niet meer gebruikt wordt voor landbouwdoeleinden kan door mijn bestuur niet worden bijgetreden: uit de adviezen van de afdeling Land d.d. 18/04/2000, 9/08/2004 en 28/06/2005 blijkt dat de oppervlakte van de loods van bij de aanvang niet in verhouding stond tot de bedrijfsactiviteit. Het gunstige advies van de afdeling Land d.d. 17/05/2000, op basis waarvan uiteindelijk de vergunning d.d. 9/10/2000 werd verleend, werd volgens de afdeling Land geformuleerd op basis van misleidende informatie.

Er werd d.d. 9/07/2003 een PV opgemaakt waarin werd vastgesteld enerzijds dat de loods niet volledig overeenkomstig de stedenbouwkundige vergunning werd opgericht en anderzijds dat de loods deels wordt gebruikt door de zoon, in functie van zijn aannemingsbedrijf. Gelet op de korte periode tussen het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning (9/10/2000) en het moment van de vaststellingen (9/07/2003), kan worden vermoed dat het van bij de aanvang de bedoeling was de loods (deels) te gebruiken in functie van het aannemersbedrijf en dat doelbewust een gebouw met een te grote oppervlakte werd aangevraagd.

Het gaat dan ook niet op om nu te argumenteren dat de bestaande loods te groot is voor landbouwdoeleinden en deels ongeschikt zou zijn voor deze functie.

De aanvraag is niet voor vergunning vatbaar”.

8. Op 13 maart 2006 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruishoutem de gevraagde vergunning.

9. Op 10 april 2006 stelt de verzoekende partij tegen deze weigeringsbeslissing administratief beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen.

10. Op 15 juni 2006 weigert de bestendige deputatie de gevraagde vergunning. Deze beslissing is gemotiveerd als volgt:

“Overwegende dat de aanvraag strekt tot de regularisatie van de inrichting met gedeeltelijke functiewijziging van een landbouwloods gestaan op een grond te 9770 Kruishoutem, Spondemakersstraat 5, en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie D, nr. 869c;

dat uit het onderzoek blijkt dat deze landbouwloods deel uitmaakt van het uitgebreide gebouwencomplex bij het gemengd landbouwbedrijf van de vader van de huidige aanvrager/appellant, en gelegen in het landelijke gebied tussen de wijk De Marolle en de autosnelweg E17;

dat dit bedrijf over circa 35 hectare grond beschikt, en dat het op veeteelt en akkerbouw gericht is;

dat op het erf naast de betrokken landbouwloods nog de woning en een zestal andere loodsen en stallen staan;

dat in het omliggende gebied hoofdzakelijk landbouwactiviteiten uitgeoefend worden, met bijhorende infrastructuur, en dat daarnaast ook particuliere bebouwing in verspreide orde voorkomt;

dat de landbouwloods waarvan sprake opgericht werd met stedenbouwkundige vergunning van 9 oktober 2000, verleend aan de vader Hervé Nachtergaele;

dat zij aangevraagd werd voor het bewaren, het verwerken en het sorteren van aardappelen, en voor het stallen van machines;

dat het om een bijzonder omvangrijk gebouw gaat, dat onmiddellijk links van de overige - verouderde - bedrijfsgebouwen staat;

dat het gebouw een oppervlakte heeft van meer dan 1.500 m²;

dat de nok op meer dan 10 m hoogte ligt;

dat aan de overzijde van de straat een ander landbouwbedrijf gelegen is;

dat de Spondemakersstraat een eerder smalle doch volledig uitgeruste landbouwweg is;

Overwegende dat de loods in kwestie niet volledig conform de eerder vermelde stedenbouwkundige vergunning van 9 oktober 2000 werd uitgevoerd;

dat in hoek vooraan links twee afzonderlijke lokaaltjes met verdieping werden gebouwd, in functie van de opslag van klein materiaal en alaam;

dat er vier ramen in voorzien zijn;

dat voorliggende aanvraag tot de regularisatie van deze niet-conforme werken strekt;

dat de loods ook niet volledig gebruikt wordt in functie van de oorspronkelijk voorziene landbouwactiviteiten, doch deels in functie van het aannemingsbedrijf van de zoon, huidige aanvrager-appellant;

dat het om een bedrijf gaat dat gespecialiseerd is in het oprichten van industriële gebouwen en uitvoeren van grondwerken;

dat het dus duidelijk om een bouwaannemingsbedrijf gaat dat planologisch buiten elke landbouwcontext dient gesitueerd te worden;

dat met deze aanvraag om de desbetreffende gedeeltelijke functiewijziging verzocht wordt;

dat met het oog op de fysische scheiding van de beide onderscheiden functies, ook een 3 m hoge scheidingswand in prefab beton dient opgericht te worden, en die quasi in het midden van het gebouw gesitueerd is;

dat het voorste gedeelte van het gebouw, dat ongeveer 60 % van de totale oppervlakte zal beslaan, en dat de opgerichte te regulariseren lokalen omvat, beschikbaar zal gesteld worden voor de uitoefening van de nieuwe functie;

dat met deze aanvraag om de noodzakelijke stedenbouwkundige vergunning verzocht wordt;

Overwegende dat naar aanleiding van het openbaar onderzoek geen bezwaarschriften werden ingediend;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen na het sluiten van het openbaar onderzoek een gunstig preadvies nopens deze aanvraag heeft verstrekt op 16 januari 2006;

Overwegende dat de aanvraag aan Aminal - afdeling Land Oost-Vlaanderen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap werd voorgelegd, die op 28 juni 2005 ongunstig advies heeft uitgebracht, verwijzend naar het eerder verleende negatieve advies van 9 augustus 2004, dat toen luidde als volgt:

‘... De afdeling Land heeft uw adviesaanvraag van 22 juli 2004 uit landbouwkundig standpunt en uit oogpunt van een goede landinrichting onderzocht en brengt een ongunstig advies uit.

In eerste instantie verwijzen we naar ons advies van 18 april 2000. Op nadrukkelijk verzoek, en een bijkomend plaatsbezoek, werd ons advies herzien op 17 mei 2000. Nu moeten we vaststellen dat ons advies van 18 april wel juist was en correct werd ingeschat.

Bij een nieuw plaatsbezoek op 29 juli 2004 werd vastgesteld dat de voorgestelde regularisaties niet in functie staan van het landbouwbedrijf maar in functie van het bouwbedrijf van de zoon (is ook niet inpasbaar in het besluit van de Vlaamse regering betreffende de toelaatbare functiewijzigingen): misleidende opzet mag niet worden beloond. Dergelijke praktijken leiden tot een ongelijkmatige behandeling en schaden de maatschappelijke draagkracht van het gevoerde beleid.’ ...;

dat uit het dossier blijkt dat de oprichting van de loods in kwestie er gekomen is na het gunstig herziene, reeds hogervermeld, advies van Aminal - afdeling Land Oost-Vlaanderen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van 17 mei 2000, dat luidde als volgt:

‘... Ik heb de eer u mede te delen dat na een bijkomend onderzoek van dit dossier (met een uitvoerig gesprek met de aanvrager) het advies van 18 april ll. voor herziening vatbaar is.

De voorziene schaalvergroting is te verantwoorden omdat de verouderde bedrijfsgebouwen - die momenteel zeer intens worden gebruikt - niet meer voldoen aan de hedendaagse vereisten qua bedrijfsvoering en bovendien duidelijk te klein zijn geworden.

De aanvrager beschikt over een vrij groot machinepark dat deels buiten staat en deels bij derden is ondergebracht. Daarenboven is dit bedrijf gespecialiseerd in de kweek van niet courante aardappelrassen die aan de vroegmarkt in Brussel worden geleverd. Hiervoor heeft hij trouwens onlangs een vrachtwagen aangeschaft. Dit alles wordt klaargemaakt in bakjes die zowel leeg als gevuld ook ruimte innemen. Gezien hij tot nu toe niet in de mogelijkheid was zelf aardappelen te bewaren wordt dit nu ook voorzien in de nieuwe loods. We komen uiteindelijk tot de conclusie dat de loods voor dit naar de toekomstgericht landbouwbedrijf (met opvolger) zowel naar grootte als functie te verantwoorden is. Hij sluit bovendien aan bij de andere bedrijfsgebouwen zodat er qua inplanting evenmin problemen zijn.’ ...;

dat de afdeling Land thans stelt dat zij destijds misleid is geweest;

Overwegende dat onderhavige aanvraag dient getoetst te worden aan het decreet betreffende het ‘integraal waterbeheer’, de zogenaamde watertoets; dat het voorliggende project noch in een recent overstroomd gebied noch een overstromingsgebied gelegen is, en een gebouw aanbelangt dat nauwelijks fysische wijzigingen ondergaat; dat bijgevolg in alle redelijkheid mag aangenomen worden dat met dit project geen noemenswaardige schadelijke effecten op het watersysteem te verwachten zijn;

Overwegende dat het perceel niet gelegen is binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen zijnde verkaveling, zodat de aanvraag dient getoetst te worden aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan;

Overwegende dat het kwestieuze eigendom volgens de planologische voorzieningen van het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde, en bij besluit van 29 oktober 1999 van de Vlaamse regering gedeeltelijk gewijzigde gewestplan Oudenaarde, in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelegen is;

dat volgens artikel 11 par. 4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen, de agrarische gebieden bestemd zijn voor de landbouw in de ruime zin, waar behoudens bijzondere bepalingen de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid, voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven toelaatbaar zijn;

dat volgens artikel 15 par. 4.6.1 van het hiervoor aangehaald koninklijk besluit voor de landschappelijk waardevolle gebieden beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen en dat in deze gebieden alle handelingen en werken mogen worden uitgevoerd die in overeenstemming zijn met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen;

Overwegende dat geen der geplande werkzaamheden en handelingen in functie staat van agrarische of para-agrarische activiteiten, en dat zij dus principieel strijdig moeten beschouwd worden met de bovenstaande bestemmingsbepalingen;

Overwegende dat het dossier voor advies werd voorgelegd aan de provinciale dienst 102 Land- en Tuinbouw, die op 19 mei 2006 na meerdere overwegingen tot een negatieve conclusie komt en vermoedt dat de loods van in het begin werd opgetrokken met het oog op het gebruik voor een bouwaannemingsbedrijf, bewering die gestoeld is op de volgende vaststellingen:

- de korte periode tussen het verlenen van de vergunning (9/10/2000) en het moment van de eerste vaststellingen van niet-conformiteit (9/07/2003),
 - het geregistreerd zijn ter plaatse van het aannemingsbedrijf Nachtergaele sinds 1998, met toevoeging van een uittreksel uit het Belgisch Staatsblad,
 - het feit dat er uiteindelijk geen opvolger is voor het landbouwbedrijf,
 - de negatieve adviezen van de afdeling Land, en de grootte van de loods;
- dat niets van deze vaststellingen kan worden afgedaan;

dat de aanvraag bijgevolg dient getoetst aan artikel 145 bis §2 van het vermelde decreet van 18 mei 1999 met wijzigingen, waarin bepaald wordt dat de vergunningverlenende overheid, bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige wijziging van de hoofdfunctie van een onroerend bebouwd goed met het oog op een nieuwe functie in de zin van artikel 99, § 1, eerste lid, 6°, alleen mag afwijken van de voorschriften van een gewestplan of een algemeen plan van aanleg in de volgende gevallen:

- het wijzigen van het gebruik van een bestaand vergund, eventueel leegstaand, landbouwbedrijf, dat volgens het gewestplan niet gelegen is in een recreatiegebied of een ruimtelijk kwetsbaar gebied, behoudens een parkgebied, met als nieuw gebruik uitsluitend wonen, én op voorwaarde dat de volgende voorschriften nageleefd worden:
 - 1/ de bedrijfswoning en de bijgebouwen die er fysisch één geheel mee vormen, krijgen als nieuw gebruik wonen met uitsluiting van meergezinswoningen, maar met inbegrip van tijdelijke verblijfsgelegenheden op voorwaarde dat landbouw als nevenbestemming nog aanwezig blijft;
 - 2/ de bedrijfsgebouwen van dit landbouwbedrijf mogen niet afgesplitst worden van de bedrijfswoning en kunnen enkel een nieuw gebruik krijgen als woningbijgebouwen, of als accommodatie voor tijdelijke verblijfs-gelegenheden op voorwaarde dat landbouw als nevenbestemming nog aanwezig blijft;
- het wijzigen van het gebruik van een bestaand, vergund gebouw voor zover deze wijziging is opgesomd in een door de Vlaamse regering vast te leggen lijst;

dat deze lijst vervat ligt in het besluit van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone;

dat volgens artikel 8 van dit besluit het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex geheel of gedeeltelijk kan gewijzigd worden van de hoofdfunctie 'landbouw' in een nieuwe functie die louter betrekking heeft op de opslag van allerlei materialen of materieel indien het gebouw of gebouwencomplex gelegen is in een agrarisch gebied in de ruime zin;

dat in het voorliggende geval de gedeeltelijk nieuwe functie van het gebouw betrekking heeft op de opslag van allerlei materialen en materieel, met

name deze door de appellant gebruikt worden in functie van zijn aannemingsbedrijf;

dat als voorwaarde hierbij geldt dat het gebouw of gebouwencomplex deel uitmaakt van een bouwengroep;

dat uit bovenstaande beschrijving van de omgeving blijkt dat zulks het geval is;

dat artikel 2 van het vigerende besluit een aantal basisvoorwaarden oplegt;

dat het o.m. om een bestaand, niet-verkrot, hoofdzakelijk vergund of vergund geacht gebouw moet gaan;

dat aan deze voorwaarden voldaan is;

dat de plaats der aanvraag ook niet in een ruimtelijk kwetsbaar gebied noch recreatiegebied van het gewestplan mag gelegen zijn;

dat hieraan voldaan is;

dat ook nog voldaan is aan de voorwaarde met betrekking tot artikel 100 § 1, eerste lid, van het decreet;

dat de aan het eigendom palende wegenis immers voldoende is uitgerust;

dat de appellanten een verklaring hebben ondertekend over de functiewijziging van een gebouw, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, en waarin deze zich ertoe verbinden om gedurende tien jaar geen aanvraag meer in te dienen voor ingrijpende werkzaamheden aan dit gebouw vanuit financieel of bouwtechnisch oogpunt;

dat de gevraagde functiewijziging ook enkel kan toegestaan worden indien het gebouw of gebouwencomplex niet meer geschikt is voor de vergunde of vergund geachte functie op het moment van de aanvraag en bouwfysisch wel geschikt voor de nieuwe functie;

dat het besluit de ongeschiktheid van een gebouw of gebouwencomplex voor een functie definieert als de eigenschap die om economische, maatschappelijke, milieutechnische, gebruikstechnische of andere redenen de uitoefening van de functie in de weg staan;

dat ook de bouwfysische geschiktheid van een gebouw of gebouwencomplex voor de nieuwe functie gedefinieerd wordt;

dat het gebouw of complex aan een dubbele voorwaarde dient te voldoen;

dat er ten eerste aan het gebouw of complex gedurende een periode van 2 jaar voor de aanvraag tot functiewijziging geen uit financieel en bouwtechnisch oogpunt ingrijpende werken werden uitgevoerd;

dat ten tweede het gebouw of complex zonder uit financieel of bouwtechnisch oogpunt ingrijpende werken klaar kan gemaakt worden voor de nieuwe functie;

Overwegende dat voornoemde aspecten, de ongeschiktheid voor de oude functie, en de bouwfysische geschiktheid voor de nieuwe functie, als enige aan de basis liggen van het thans aangevochten weigeringsbesluit;

Overwegende dat relatief deze aspecten, de aanvraag zich overduidelijk bevindt in een sfeer van verdachtmakingen, die erin bestaan dat het de appellant en diens vader aangewreven wordt dat zij, doelbewust en met opzet, in 2000 een aanvraag hebben ingediend (en een vergunning hebben verworven) voor een loods die aanzienlijk groter was dan deze die noodzakelijk was voor de uitoefening van de gevraagde activiteiten, en die tevens voor de functie zou gebruikt worden zoals thans gevraagd wordt, te meer nu vaststaat dat de bedrijfszetel van het aannemingsbedrijf van de zoon reeds sinds 1998 op dit adres is gevestigd;

dat dit ook blijkt uit het advies van AMINAL - afdeling Land dat deze sfeer uitstraalt;

dat het niettemin toch moeilijk aanneembaar is dat een dergelijk recent opgericht gebouw plots en zonder aanwijsbare reden niet meer zou beantwoorden aan de behoeften waarvoor het gecreëerd werd;

dat (bouw)technische redenen zeker niet ter sprake kunnen komen;

dat alleen, en zoals de appellanten trouwens ook claimen, gewijzigde economische omstandigheden tot de herdefiniëring van het gebouw kunnen nopen;

dat in het beroepschrift overvloedig over economische recessie op het vlak van de aardappelteelt gesproken wordt;

dat ook hierin principieel een reden tot het wettelijk doorvoeren van een functiewijziging kan bestaan, zoals hierboven uit de gegeven opsomming blijkt;

dat dienaangaande opnieuw dient gewezen te worden op de zeer jonge ouderdom van het gebouw, met inherent daarbij de vraag of er op een dergelijk korte periode een dergelijk ingrijpende wijziging in het economisch bestel kan ontstaan dat de economische leefbaarheid van een bedrijf plots fundamenteel onder druk kan komen te staan;

dat het antwoord op deze vraag negatief is;

dat de beslissing over dit probleem een grote precedentswaarde heeft;

dat bij het systematisch verlenen van dergelijke vergunningen (verband houdend met zonevreemde functiewijzigingen) om redenen van - al dan niet gewichtige - economische aard, de regelgeving op de ruimtelijke ordening immers een niet als zodanig bedoeld instrument van economisch beleid dreigt te worden, wars van elk beleid op de ruimtelijke ordening;

dat in het advies van Aminal - afdeling Land vermoedelijk ook terecht geponeerd wordt dat de gevraagde functiewijziging niet inpasbaar is in het desbetreffende besluit van de Vlaamse regering betreffende de toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen;

dat immers bezwaarlijk kan aangenomen worden dat er zich in het omgevormde gedeelte van het gebouw enkel opslagactiviteiten zullen voordoen, zoals door het geldende besluit voorgeschreven wordt;

dat met relatief grote zekerheid mag gesteld worden dat er noodgedwongen ook meer ambachtelijk gerichte activiteiten zullen gebeuren;

dat Aminal - afdeling Land terecht spreekt van praktijken die leiden tot een ongelijke behandeling, en die de maatschappelijke draagkracht van het gevoerde beleid schaden;

dat het gebouw ook strikt genomen niet geschikt lijkt te zijn voor de nieuwe functie;

dat immers vastgesteld wordt dat voor de uitoefening van de nieuwe functie wel degelijk werken noodzakelijk zijn zoals het oprichten van de - reeds uitgevoerde en te regulariseren - lokaaltjes, en de oprichting van een scheidingswand tussen de beide gevraagde functies, vooraan een zonevreemde, achteraan de zone-eigen para-agrarische functie;

dat aan één van de basisvoorwaarden dus niet voldaan is;

dat mede gelet op de argumenten van de dienst Land- en Tuinbouw, die onverkort overgenomen worden dient geconcludeerd te worden dat het beroep niet vatbaar is voor inwilliging”.

IV. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

11. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van artikel 145bis, § 2, eerste lid, in fine van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), gecombineerd met artikel 2, § 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling

van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone (hierna: het functiewijzigingsbesluit), van de materiële motiveringsplicht en van het redelijkheidsbeginsel, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet), alsook machtsoverschrijding.

De verzoekende partij argumenteert dat het bestreden besluit vaststelt dat de aanvraag principieel voor vergunning in aanmerking komt, aangezien overeenkomstig artikel 8 van het functiewijzigingsbesluit de opslag van allerlei materialen of materieel in de landbouwloods mogelijk is. Tevens wordt bevestigd dat voldaan is aan de overige talrijke voorwaarden bedoeld in de artikelen 1, 2 en 8 van het functiewijzigingsbesluit. Niettemin wordt de aanvraag geweigerd op grond van een vermeende miskennis van artikel 2, § 4 van het functiewijzigingsbesluit, dat onder meer bepaalt dat moet zijn aangetoond dat het gebouw niet meer geschikt is voor de vergunde functie, enerzijds, en dat het gebouw bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie, anderzijds.

Voor wat betreft het eerste weigeringsmotief, blijkt de ongeschiktheid van de loods voor de vergunde functie zowel uit economische (recessie in de aardappelsector) als uit gebruikstechnische redenen (gebruik van de loods is afhankelijk van het aardappelseizoen). In het bestreden besluit worden deze gebruikstechnische redenen evenwel niet onderzocht. De beoordeling van de economische redenen in het bestreden besluit getuigt niet van een zorgvuldig onderzoek, nu de jonge leeftijd van het gebouw niet relevant is en in het bestreden besluit enkel de vraag wordt gesteld of op die korte periode de leefbaarheid van het bedrijf fundamenteel onder druk kan komen, zonder dat het negatieve antwoord op die vraag wordt gemotiveerd. Ook de erop volgende overwegingen zijn vaag, ongefundeerd en niet ter zake, gaan niet in op de vraag of er economische redenen voorhanden zijn om een gedeelte van de loods te gebruiken als opslagplaats en gaan bovendien uit van de loutere veronderstelling dat de aanvrager het betrokken deel van de loods voor meer dan enkel opslag zal gebruiken. In het advies van de dienst Land- en Tuinbouw van de provincie Oost-Vlaanderen wordt evenmin ingegaan op de zo-even aangehaalde economische redenen.

Voor wat betreft het tweede weigeringsmotief, stelt het bestreden besluit dat werken vereist zijn voor het bouwfysisch geschikt maken voor de nieuwe functie, terwijl die werken bijzonder kleinschalige niet-constructieve inrichtingswerken zijn en terwijl de betrokken bepaling van het functiewijzigingsbesluit niet verbiedt dat bepaalde geschiktmakingswerken worden uitgevoerd, zolang die niet ingrijpend zijn.

In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij nog dat de aanvraag slechts een gedeeltelijke en geen volledige functiewijziging betreft, dat het landbouwbedrijf actief blijft en dat de economische leefbaarheid van dit bedrijf wel degelijk sinds enkele jaren onder druk is komen te staan.

Beoordeling

12. Gelet op het suppletoir karakter van de motiveringswet wordt de schending ervan geacht te zijn afgeleid uit de schending van het toentertijd geldende artikel 53, § 3, eerste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, dat aan de bestendige deputatie, wanneer deze uitspraak doet over een bouwaanvraag, een motiveringsverplichting oplegt die niet minder streng is dan deze opgelegd in de motiveringswet.

13. Het toentertijd geldende artikel 2 van het functiewijzigingsbesluit luidde als volgt:

“§ 1. De functiewijzigingen, die in dit besluit worden opgesomd, kunnen enkel worden toegestaan aan bestaande, niet-verkrotte, hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte gebouwen. Gebouwen worden beschouwd als zijnde verkrot indien ze niet voldoen aan de elementaire eisen van stabiliteit.

§ 2. De functiewijzigingen, die in dit besluit worden opgesomd, kunnen niet worden toegestaan in ruimtelijk kwetsbare gebieden, bedoeld in artikel 145bis, § 1 van het decreet, behoudens parkgebied, noch in recreatiegebieden in de ruime zin. Ze kunnen evenmin worden toegestaan in overstromingsgebieden, aangeduid met toepassing van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid.

§ 3. De functiewijzigingen, die in artikel 4 tot en met 9 van dit besluit worden opgesomd, kunnen enkel worden toegestaan als voldaan is aan de bepalingen van artikel 100, § 1, eerste lid, van het decreet.

§ 4. De functiewijzigingen, die in artikel 4 tot en met 10 van dit besluit worden opgesomd, kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex niet meer geschikt is voor de vergunde of vergund geachte functie op het moment van de aanvraag en bouwfysisch wel geschikt is voor de nieuwe functie.

Een gebouw of gebouwencomplex is niet meer geschikt voor een functie als economische, maatschappelijke, milieutechnische, gebruikstechnische of andere redenen de uitoefening van deze functie in de weg staan.

Een gebouw of gebouwencomplex is bouwfysisch geschikt voor een nieuwe functie indien het aan de volgende voorwaarden voldoet:

- 1/ gedurende een periode van 2 jaar voor de aanvraag tot functiewijziging zijn er aan het gebouw of gebouwencomplex geen uit financieel en bouwtechnisch oogpunt ingrijpende werken uitgevoerd;
- 2/ het gebouw of gebouwencomplex kan zonder uit financieel of bouwtechnisch oogpunt ingrijpende werken klaargemaakt worden voor de nieuwe functie.

Het is de aanvrager en de eigenaar gedurende een periode van tien jaar na de vergunning tot wijziging van gebruik niet toegestaan uit financieel en

bouwtechnisch oogpunt ingrijpende vergunningsplichtige werken uit te voeren. Dit verbod geldt eveneens voor elke verwerver van een zakelijk recht op het gebouw of gebouwencomplex; het wordt door de eigenaar gedurende tien jaar na de vergunning tot wijziging van gebruik meegedeeld aan elke verwerver.

De aanvrager voegt een verklaring in die zin door hemzelf en door de eigenaar ondertekend, bij de aanvraag. Hij gebruikt daarvoor het model, dat als bijlage bij dit besluit is gevoegd. Indien de aanvrager dit niet gedaan zou hebben, kan hij dit stuk alsnog in de loop van de procedure toevoegen”.

Artikel 8 van hetzelfde besluit luidde ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing als volgt:

“Met toepassing van artikel 145bis, § 2, van het decreet 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 allerlei materialen of materieel”.

14. Het toentertijd geldende artikel 145bis, § 2 DRO bepaalt de gevallen waarin de vergunningverlenende overheid, bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige wijziging van de hoofdfunctie van een onroerend bebouwd goed met het oog op een nieuwe functie in de zin van artikel 99, § 1, eerste lid, 6/ DRO, mag afwijken van de voorschriften van een gewestplan of een algemeen plan van aanleg. Uit de strekking van deze bepaling kan duidelijk worden begrepen dat zij een uitzonderingsbepaling is die restrictief moet worden geïnterpreteerd.

Het is in de eerste plaats aan de aanvrager van een vergunning om de door de toepasselijke regelgeving vereiste elementen aan te brengen opdat de overheid met kennis van zaken en op behoorlijke wijze kan oordelen over de aanvraag. Pas wanneer de overheid dan nog over onvoldoende feitelijke gegevens blijkt te beschikken, komt het aan de overheid toe de gegevens op te vragen of te verzamelen die zij nodig heeft om een beslissing te kunnen nemen over de aanvraag.

De Raad van State is niet bevoegd de door de overheid gedane beoordeling van de aanvraag over te doen. Hij is in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht op een voor hem aangevochten beslissing enkel bevoegd om na te gaan of de bevoegde overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot het bestreden besluit is kunnen komen.

15. Het bestreden besluit overweegt dat “moeilijk aanneembaar is dat een dergelijk recent opgericht gebouw plots en zonder aanwijsbare reden niet meer zou beantwoorden aan de behoeften waarvoor het gecreëerd werd”, dat “(bouw)technische redenen zeker niet ter sprake kunnen komen” en dat “alleen (...) gewijzigde economische omstandigheden tot de herdefiniëring van het gebouw kunnen nopen”. Met betrekking tot die gewijzigde economische omstandigheden stelt het bestreden besluit dat de in het beroepschrift geschetste economische recessie op het vlak van de aardappelteelt niet in aanmerking kan komen, nu in de korte periode sinds de oprichting van het gebouw geen dergelijk ingrijpende wijziging in het economisch bestel kan ontstaan waardoor de economische leefbaarheid van het bedrijf fundamenteel onder druk kan komen te staan.

Aldus stelt het bestreden besluit op voldoende uitdrukkelijke wijze dat niet voldaan is aan de voorwaarde bedoeld in artikel 2, § 4, eerste en tweede lid van het functiewijzigingsbesluit dat het gebouw waarop de aanvraag betrekking heeft, niet meer geschikt mag zijn voor de oorspronkelijk vergunde functie.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, beperkt het bestreden besluit zich ter zake niet tot een loutere vraagstelling, maar vermeldt het duidelijk dat de vraag naar de geschiktheid voor de oorspronkelijk vergunde functie negatief beantwoord moet worden, gelet op het korte tijdsverloop tussen de oorspronkelijke vergunning en de nieuwe aanvraag.

De vergunningverlenende overheid vermocht voorts te oordelen dat dit korte tijdsverloop het bewijs van het ongeschikt zijn voor de oorspronkelijk vergunde functie weliswaar niet uitsluit, maar dat de door de verzoekende partij aangebrachte argumentatie in de motiveringsnota bij haar vergunningsaanvraag en in haar beroepschrift alleszins niet volstaat om te concluderen tot een dergelijke ongeschiktheid en dat bijgevolg niet voldaan is aan één van de cumulatieve voorwaarden van artikel 2 van het functiewijzigingsbesluit. Die argumentatie van de verzoekende partij, die er in wezen enkel op neerkomt dat minder dan de helft van de loods over een heel jaar beschouwd gebruikt wordt voor landbouwdoeleinden en dat ook in de toekomst de helft van de loods onbenut zal blijven, werd in het bestreden besluit niet op foutieve of kennelijk onredelijke wijze beoordeeld, nu er niet uit kan worden opgemaakt dat het gebouw als dusdanig ongeschikt is geworden voor de oorspronkelijk vergunde functie.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij betoogt, gaat de argumentatie in de motiveringsnota bij haar vergunningsaanvraag en in haar beroepschrift volledig uit van een economisch gegeven, met name de bedrijfsmatige situatie en toekomst van het landbouwbedrijf, en worden geen afzonderlijke gebruikstechnische redenen ontwikkeld in deze argumentatie. Het bestreden besluit

heeft bijgevolg wel degelijk de argumentatie met betrekking tot de ongeschiktheid van de oorspronkelijk vergunde functie onderzocht en op deugdelijk gemotiveerde wijze beoordeeld.

16. Uit het voorgaande blijkt dat de aanvraag niet voldoet aan de voorwaarde, bedoeld in artikel 2, § 4, eerste en tweede lid van het functiewijzigingsbesluit dat het gebouw waarop de aanvraag betrekking heeft, niet meer geschikt mag zijn voor de oorspronkelijk vergunde functie. Dit weigeringsmotief volstaat om het bestreden besluit te dragen.

Het tweede weigeringsmotief, dat betrekking heeft op één van de andere cumulatieve voorwaarden van artikel 2 van het functiewijzigingsbesluit, is een overtoollig motief. Kritiek op een overtoollig motief kan niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

17. Het enig middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twaalf mei 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens