

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 136.883 van 28 oktober 2004
in de zaak A. 53.352/X-9457.**

In zake : Victor VANHAM,
die woonplaats kiest bij
Advocaat M. DENYS,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Grote Hertstraat 12

tegen :

het Vlaamse Gewest,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat M. van DIEVOET,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Boomstraat 14.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Victor VANHAM op 19 augustus 1993 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 15 juni 1993 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden, houdende verwerping van het beroep dat door verzoeker is ingesteld na afloop van de termijn waarbinnen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Brabant moest worden betekend over een beroep ingesteld tegen de beslissing van 3 mei 1989 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg waarbij de vergunning wordt geweigerd voor het verkavelen van een perceel, gelegen op de hoek van de Wolfshaegen en de Hoekstraat te Huldenberg-Neerijse, kadastraal bekend Sectie D, nr. 381 I;

Gelet op het arrest nr. 113.716 van 16 december 2002 waarbij de debatten worden heropend en het door de Auditeur-generaal aangewezen lid van het Auditoraat ermee wordt gelast het onderzoek voort te zetten en een aanvullend verslag op te maken;

Gezien het aanvullend verslag opgemaakt door Auditeur D. MAREEN;

Gelet op de beschikking van 2 maart 2004 die de neerlegging ter griffie van het aanvullend verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het aanvullend verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van verzoeker;

Gelet op de beschikking van 30 september 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 15 oktober 2004;

Gehoord het verslag van Staatsraad G. DEBERSAQUES;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat M. DENYS, die verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat H. CARÈME die, loco Advocaat M. van DIEVOET verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur D. MAREEN;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de relevante feiten op omstandige wijze zijn uiteengezet in 's Raads arrest nr. 113.716 van 16 december 2002; dat het voor het begrip van dit arrest volstaat daarnaar te verwijzen;

Overwegende dat verzoeker in een vierde middel de schending aanvoert van artikel 23 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, doordat enerzijds de bestreden beslissing stelt dat "de oprichting van vier residentiële woningen in landbouwgebied strijdig is met de goede landinrichting, vermits zij niet alleen een verdere aantasting van de lokale landbouwstructuren inhoudt (...) en omdat, wat de opvolgeregels betreft, deze op de eerste plaats niet van toepassing is, vermits de bestaande inplantingen op de aanliggende percelen van agrarische oorsprong zijn", terwijl artikel 23 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen in het geheel geen melding maakt van "de oorsprong" van de gebouwen of huizengroepen waartussen de opvolgeregels wordt toegepast, maar slechts "een huizengroep langs de zelfde kant van de weg" vermeldt, en terwijl de huizen die

het te verkavelen perceel omgeven, ongeacht hun zogezegde oorsprong tegenwoordig in elk geval residentiële woningen zijn, en doordat anderzijds de bestreden beslissing stelt dat de toepassing van de opvulregel in casu zou neerkomen op het toepassen van uitzonderingsregels en derhalve bij het verlenen van de vergunning zou worden afgeweken van de gewestplanvoorschriften, hetgeen enkel kan bij verordening, terwijl de litigieuze gebieden weliswaar in landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelegen zijn, doch wegens hun ingeslotenheid door residentiële gebouwen onmogelijk voor landbouwdoeleinden kunnen worden gebruikt zodat de motivering dat de verkaveling afbreuk zou doen aan de landbouwbestemming van alle achterliggende en effectief geëxploiteerde landbouwpercelen, elke grondslag mist;

Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord de omzendbrief tot toelichting van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen aanhaalt; dat hij stelt dat de aldaar weergegeven voorbeelden perfect gelijken op zijn verkavelingsaanvraag, dat rekening houdend met de bepalingen van deze omzendbrief de opvulregel op het door verzoeker ingediende inplantingsplan kan worden toegepast; dat verzoeker verder opwerpt dat de verwerende partij de toepasbaarheid van de opvulregel qua vereiste afstanden in de bestreden beslissing helemaal niet betwist; dat zij pas voor het eerst voor de Raad van State de technische toepasbaarheid van deze regel in twijfel trekt;

Overwegende dat verzoeker in zijn laatste memorie concludeert dat met betrekking tot het thans bestreden besluit kan worden gesteld "dat uit niets kan worden afgeleid dat, indien het bestreden besluit wordt vernietigd, de wetgeving die van toepassing zal zijn op het ogenblik dat de bevoegde minister opnieuw moet beschikken de afgifte van een vergunning niet mogelijk zal zijn";

Overwegende dat het bestreden besluit steunt op de volgende weigeringsmotieven : "dat de aanvraag moet verworpen worden zowel wegens strijdigheid met de in grondkleur aangegeven bestemming tot agrarisch gebied, als om reden van strijdigheid met het dwingend verordnungsvoorschrift dat gebiedt de schoonheidswaarde van het landschap te vrijwaren; dat het verkavelingsontwerp geen rechtsgrond kan vinden in artikel 23, 1°, van het inrichtingsbesluit der gewestplannen, doordat het daarin opgenomen uitzonderingsvoorschrift niet toestaat af te wijken van verordnungsvoorschriften, zoals artikel 15, tweede lid, van het inrichtingsbesluit dat

de toepassing van uitzonderingsvoorschriften à priori uitsluit teneinde de specifieke waarden van het gebied te vrijwaren en te ontwikkelen en omdat de aanvraag om de eerder aangehaalde redenen de goede plaatselijke ordening schaadt en de bestemming van het gebied in gevaar brengt";

Overwegende dat, daargelaten de vraag of verzoeker enig belang heeft bij het middel, verzoeker in het middel kritiek uit op de verkeerde toepassing van artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen om redenen van de "huizengroep"; dat verzoeker echter geen kritiek uitoefent op het eveneens determinerend motief om artikel 23, 1°, niet toe te passen, betrokken op de beweegreden dat de "aanvraag om de eerder aangehaalde redenen de goede plaatselijke ordening schaadt en de bestemming van het gebied in gevaar brengt"; dat dit motief afdoende is om de bestreden weigeringsbeslissing te dragen; dat derhalve de kritiek van verzoeker zich richt tot een overtollig motief; dat deze kritiek derhalve, mocht hij gegrond worden bevonden, niet tot vernietiging kan leiden; dat het vierde middel niet gegrond is;

Overwegende dat verzoeker in een vijfde middel de schending aanvoert van de formele motiveringsplicht zoals die is uitgedrukt in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, doordat de bestreden beslissing er van uit gaat dat het optrekken van residentiële woningen op een perceel dat op zich reeds door 2 percelen met residentiële bewoning is ingesloten, en waar op enkele tientallen meters afstand onlangs een verkaveling werd toegestaan en uitgevoerd, de waarde van het landschap zal verstoren, zonder dat men echter aangeeft hoe men tot zulke stellingname is kunnen komen, terwijl de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen het bestuur de verplichting opleggen in haar besluiten formeel en afdoende te formuleren op basis van welke motieven zij tot een bepaald besluit komt;

Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord dupliceert dat het motivatiegebrek waarnaar hij verwijst "slaagt op het gebrek aan redengeving waarom de aanvraag van beroeper wordt geweigerd, terwijl in de onmiddellijke nabijheid van de percelen van beroeper wél een verkavelingsvergunning werd afgeleverd";

Overwegende dat verzoeker in zijn laatste memorie hieraan toevoegt dat "in geen enkele passage van het bestreden besluit (...) een overweging (wordt) gewijd aan het effect van de ontworpen verkaveling op de in de onmiddellijke omgeving bestaande ruimtelijke ordening(, dat) de overwegingen die het bestreden besluit schragen (...) immers beperkt (zijn) tot het effect van de ontworpen verkaveling op de bestemming van het betrokken gebied als landbouwgebied, waarbij niet wordt betwist dat het betrokken terrein niet meer rendabel te exploiteren is, maar in verband daarmee volstrekt ten onrechte wordt gesteld dat hieruit niet zou kunnen worden afgeleid dat het niet meer voor de landbouw zou kunnen dienen (...)"

Overwegende dat de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen bepalen dat eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd, dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze afdoende moeten zijn; dat artikel 6 van dezelfde wet bepaalt dat deze "slechts van toepassing is op de bijzondere regelingen waarbij de uitdrukkelijke motivering van bepaalde bestuurshandelingen is voorgeschreven, in zoverre deze regelingen minder strenge verplichtingen opleggen"; dat uit een en ander volgt dat op het stuk van de motiveringsverplichting de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen een wet van suppletoire aard is;

Overwegende dat artikel 55, §3, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna stedenbouwwet) aan de bestendige deputatie en aan de Vlaamse regering, wanneer zij in beroep uitspraak doen over bouw- en verkavelingsaanvragen, een motiveringsverplichting oplegt die niet minder streng is dan deze voorgeschreven door de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen; dat deze beslissingen derhalve niet onder de toepassing vallen van laatstgenoemde wet;

Overwegende dat uit wat voorafgaat volgt dat de ingeroepen schending van de motiveringsverplichting geacht moet worden te zijn afgeleid uit de schending van artikel 55, §3, van de stedenbouwwet;

Overwegende dat de bestendige deputatie en de Vlaamse regering, wanneer zij op grond van artikel 55, §3, van de stedenbouwwet, in beroep uitspraak doen over een bouw- of verkavelingsaanvraag, optreden, niet als administratief rechtscollege, maar als orgaan van het actief bestuur; dat hieruit volgt dat zij, om te voldoen aan de hun opgelegde motiveringsverplichting, er niet toe gehouden zijn al de in het beroep aangevoerde argumenten te beantwoorden; dat het volstaat dat zij in de beslissing duidelijk aangeven door welke, met de goede plaatselijke aanleg verband houdende redenen, zij is verantwoord;

Overwegende dat in tegenstelling tot hetgeen verzoeker aanvoert, het bestreden besluit wel degelijk uiteenzet waarom het optrekken van vier residentiële woningen de waarde van het landschap zal verstoren; dat het bestreden besluit hieromtrent stelt wat volgt :

"Overwegende dat uit het technisch-stedenbouwkundig onderzoek is gebleken dat op het rechtsaantalende perceel een in het woongebied met landelijk karakter gezoneerde residentiële woning bestaat; dat ook links van het goed een woonst bestaat; dat links van laatstgenoemde woonst binnen redelijke afstand geen verdere bebouwing aan dezelfde zijde van de weg voorkomt; dat ook tegenover het te verkavelen perceel geen bebouwing is gelegen; dat schuin tegenover het eigendom, voorbij de hoek van de Hoekstraat en de Wolfshaegen, aan de overzijde van de Hoekstraat een in het woongebied met landelijk karakter gesitueerde recente verkaveling is gelegen;

Overwegende dat het antwoord op de vraag of een huizengroep aanwezig is slechts van enig belang is, indien vooraf zou vastgesteld zijn dat de goede plaatselijke ordening niet wordt geschaad en de bestemming van het gebied niet in gevaar wordt gebracht door de ontworpen verkaveling; dat de bestemming van een gebied in gevaar wordt gebracht door het verlenen van een bepaalde vergunning, zodra de toekenning van die vergunning op enigerlei wijze zou kunnen aangegrepen worden om te stellen dat de wil van de overheid om het betreffende bestemmingsvoorschrift te verwezenlijken, verzwakt is; dat het ook bij de toepassing van ontwerp-gewestplannen en gewestplannen geldend legaliteitsbeginsel voor de vergunningverlenende overheden het verbod inhoudt de realisatie van bestemmingsvoorschriften voor onbepaalde tijd te verdagen; dat algemeen kan gesteld worden dat het toepassen van uitzonderingsregels en het afwijken van gewestplanvoorschriften bij het verlenen van vergunningen die door hun aard en omvang de verdere toepassing van dat voorschrift in belangrijke mate verhinderen, het wezen zelf van het voorschrift aantasten, gelijkstaan met een wijziging van het voorschrift zelf en derhalve niet bij een verordenende beslissing kunnen verleend worden; dat, om bij een individuele beslissing te kunnen worden toegestaan, afwijkingen en toepassingen van uitzonderingsvoorschriften beperkt in omvang moeten zijn en ook de gevolgen ervan op de omgeving moeten beperkt zijn, zodat zij de essentie zelf van de norm - het bestemmingsvoorschrift - niet in het gedrang brengen; dat het hiervoor algemeen gestelde is terug te vinden in het advies dat de Raad van State, afdeling wetgeving, uitbracht over het ontwerp van decreet dat aanleiding gaf tot het decreet van de Vlaamse Raad van 28 juni 1984 (...); dat wat in vermeld advies van de Raad van State gesteld werd in verband met de bij decreet van 28 juni 1984 aan de stedenbouwwet toegevoegde bepalingen, uiteraard ook geldt voor de uitzonderingsvoorschriften van de artikelen 20, 21, 22 en 23 van

het inrichtingsbesluit der gewestplannen van 28 december 1972, aangezien het decreet van 28 juni 1984 hoofdzakelijk beoogde de bij koninklijk besluit van 13 december 1978 in het inrichtingsbesluit van 28 december 1972 aangebrachte wijzigingen onmiddellijk uitwerking te laten krijgen zonder herziening van de gewestplannen, hetgeen enkel kon door de afwijkingen opgenomen in het koninklijk besluit van 28 december 1972 bij decreet te regelen;

Overwegende dat kwestieus goed gesitueerd is in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied en dat de omgevende, lichtglooiende gronden, met uitzondering van de linksaanpalende woonst en de percelen gelegen in het woongebied met landelijk karakter, heden worden gebruikt voor akkerbouw; dat krachtens artikel 15 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 voor dergelijke landschappelijk waardevolle gebieden bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen; dat in deze gebieden krachtens artikel 15, tweede lid van het inrichtingsbesluit, alle werken en handelingen mogen worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen; dat de ontworpen verkaveling ingaat tegen artikel 15, tweede lid van het inrichtingsbesluit, daar een verkaveling voor residentieel wonen uiteraard strijdig is met de bestemming tot agrarisch gebied, aangegeven door de grondkleur; dat kwestieus goed voorheen ingeschakeld was voor landbouwdoeleinden, in casu voor het telen van maïs; dat appellant stelt dat het eigendom, gelet op zijn enigszins ingesloten ligging tussen straten en bebouwde percelen en gelet op zijn beperkte oppervlakte, uit landbouwkundig oogpunt niet meer rendabel zal kunnen bewerkt worden; dat daardoor echter niet wordt bewezen dat de circa 3.670 m² grote grond, die deel uitmaakt van een groter geheel van landbouwgronden, totaal ongeschikt zou zijn voor de landbouw; dat de geplande verkaveling wegens het onttrekken van de gronden aan het landbouwareaal een storing veroorzaakt in een verantwoorde ruimtelijke aanleg van het gebied; dat een degelijk ruimtelijk beleid vooropstelt dat geen uitbreiding van de woonkernen aldaar mag worden toegestaan; dat het open karakter van de omgeving, die van oudsher een uitgesproken landbouw karakter bezit, immers, gelet op haar huidig gebruik en haar landschappelijke waarde, zoveel mogelijk dient gevrijwaard te blijven;

Overwegende dat de gevraagde verkaveling de bestemming tot landschappelijk waardevol gebied in gevaar brengt aangezien de toekenning van de gevraagde vergunning niet anders zou kunnen begrepen worden dan als een verzaking aan de wil en bevoegdheid de specifieke waarden van het gebied te vrijwaren of te ontwikkelen, wat tevens de negatie van de rechtsverplichting die gebonden bevoegdheid uit te oefenen, inhoudt; dat in het arrest van de Raad van State (...), geoordeeld werd : "dat de aanwezigheid van storende konstrukties in een gebied dat door het gewestplan is bestemd tot landschappelijk waardevol agrarisch gebied evenwel nog geen reden is om het landschap aldaar nog verder te laten aantasten, dat de door het gewestplan aan een bepaald gebied gegeven bestemming uiteraard ook op de toekomst gericht is, zeker wanneer die bestemming, zoals die van landschappelijk waardevol gebied, uitdrukkelijk ertoe strekt de specifieke waarden van het gebied te vrijwaren of zelfs te ontwikkelen";

(...);

dat uit deze overwegingen afdoende blijkt waarom het "optrekken van 4 residentiële woningen de waarde van het landschap zal verstoren"; dat verzoeker deze motieven niet kritiseert, noch betwist in zijn verzoekschrift; dat de overige argumenten die in de memorie van wederantwoord en in de laatste memorie voor het eerst worden

aangevoerd nieuwe middelen of argumenten inhouden, die niet van openbare orde zijn en reeds in het verzoekschrift konden worden aangevoerd en om die reden niet ontvankelijk zijn; dat het vijfde middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op achtentwintig oktober 2004, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. BOVIN,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
	G. DEBERSAQUES,	staatsraad,
	C. ADAMS,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

J. BOVIN.