

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 171.529 van 25 mei 2007
in de zaak A. 59.330/X-9536.**

In zake : de BVBA GEBROEDERS DECOSTER, thans de BVBA
DECOSTER & CHARLIER,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. Dillemans,
kantoor houdende te Huldenberg,
Loonbeekstraat 25

tegen :

het VLAAMSE GEWEST,
dat woonplaats kiest bij
advocaat Ph. Declercq,
kantoor houdende te Leuven,
Tiensesteenweg 271.

DE RAAD VAN STATE, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de BVBA Gebroeders Decoster op 10 augustus 1994 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 2 maart 1994 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden waarbij de vergunning wordt geweigerd voor het bouwen van een bakkerij, het plaatsen van een bloemsilo en het aanleggen van acht parkeerplaatsen op een perceel te Tervuren, Heidestraat 18, kadastraal gekend sectie B 122 v-s;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door adjunct-auditeur
A. Van Mingeroot;

Gelet op de beschikking van 31 mei 2000 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories en het verzoek tot voortzetting van verzoekster;

Gelet op de beschikking van 24 oktober 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 28 november 2006;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. Dillemans, die verschijnt voor verzoekster, en van advocaat Ph. Declercq, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. Van Mingeroet;

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

WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST :

De feitelijke gegevens van de zaak

1. Verzoekster dient op 22 december 1992 een aanvraag in tot het bouwen van een bakkerij, het plaatsen van een bloemsilo en de aanleg van acht parkeerplaatsen op een terrein te Tervuren, Heidestraat 18. Het college van burgemeester en schepenen van Tervuren adviseert de aanvraag op 18 januari 1993 gunstig. De gemachtigde ambtenaar daarentegen brengt op 25 februari 1993 een ongunstig advies uit. Op 1 maart 1993 beslist het college de vergunning niet te verlenen om de redenen vermeld in het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar :

- “- Volgens het gewestplan Leuven (K.B. 7 april 1977) is het perceel tot een diepte van 50 m t.o.v. de rooilijn gelegen in een landelijk woongebied en verder in een woonuitbreidingsgebied.
- De uitbreiding van een bestaande winkel & woning met een bakkerij (37,08 m X 12,40 m) is omwille van de overdreven terreinbezetting en de overdreven bouwdiepte van het bedrijfsgebouw niet in harmonie met de omgeving”.

Bij besluit van 7 oktober 1993 wiligt de bestendige deputatie van de provincieraad van Brabant het beroep van verzoekster in “op basis van het aangepaste voorstel”. De aanpassingen houden in dat de parkeerplaatsen achter de bouw worden afgeschaft, dat in de plaats in parkeergelegenheid wordt voorzien vóór de winkelruimte (drie voertuigen) en in de zijdelingse terreinstrook tegen de

scheidingsmuur met de westelijk gelegen woning (vier voertuigen), en dat de meelsilo wordt geplaatst aan de meest zuidwestelijke hoek van de bakkerij-werkplaats.

Die beslissing wordt, op beroep van de gemachtigde ambtenaar, bij besluit van 2 maart 1994 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden vernietigd. Gemotiveerd wordt in hoofdzaak :

“Overwegende dat het hier de regularisatie betreft van een wederrechtelijk uitgevoerde toestand die door de feitelijke bebouwingsstaat niet voldoet, noch kan voldoen, aan de door de bestendige deputatie opgelegde voorwaarden; dat immers in de zogenaamde rechter bouwvrije strook, op variërende afstand ten opzichte van de perceelsgrens, een muur werd opgetrokken voor stutting van het talud dat noodzakelijk blijft ter beveiliging van de gebouwen van de geboor; dat wegens de ingraving van het bouwwerk inderdaad een aanzienlijk niveauverschil is ontstaan met het naastliggend eigendom; dat door vermelde stutmuur de rechter bouwvrije strook in die mate is verkleind dat zo daarin nog wagens worden gestald het bedrijfsgebouw onbereikbaar wordt voor eventuele interventies van hulpdiensten; dat trouwens de werkelijke uitvoering voor wat betreft de parkeerplaatsen totaal afwijkt van de door de bestendige deputatie gestelde ordeningsvoorschriften;

Overwegende dat het een landelijk woongebied betreft waarin toch een belangrijke vorm van openheid in bebouwing wordt nagestreefd; dat voorliggend ‘regularisatieontwerp’ de oprichting bevestigt van een bakkerij achter en aan een bestaande woning en reikend tot op de achterste grens van het 50 m-diep landelijk woongebied; dat de resterende open ruimte naast en voor deze gebouwen, behalve het stuttend talud, volledig werd verhard; dat de vloerplas van de woning werd aangehouden bij de uitvoering van het achterliggend bedrijfsgebouw, hetgeen resulteert in een bouwwerk dat zich met zijn plat dak, volgens plan, slechts 1,8 m boven het maaiveld voordoet;

Overwegende dat de verwezenlijkte bezettingsgraad, van het terrein binnen het woongebied, buitensporig is en niet voldoet aan de gebruikelijke inzichten van openheid van bebouwing in dit gebied; dat bovendien de vereiste 8 parkeerplaatsen niet kunnen worden gerealiseerd; dat het ontwerp dan ook onverenigbaar is met de normen van een goede aanleg der plaats; dat om voormelde redenen de beslissing van de bestendige deputatie het algemeen belang schaadt en in strijd is met een degelijk bestuur inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw; dat bijgevolg het beroep van de gemachtigde ambtenaar dient ingewilligd”.

De grond van het beroep

2. Verzoekster voert in een *eerste middel* een gebrek aan objectiviteit aan. Zij leidt dit hieruit af, eensdeels, dat uit niets blijkt dat de schepen bevoegd voor stedenbouw zich tijdens de zitting van het college van burgemeester en schepenen onthouden heeft en, anderdeels, dat niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat de schepen niet betrokken werd bij de voorbereiding en behandeling

van het beroep van de gemachtigde ambtenaar. In de laatste memorie werpt verzoekster “bovendien” op dat de betrokken schepen, schepen Roeykens, “ook op niveau van de laatste beslissing waarvan voor de Raad de vernietiging wordt gevraagd, is opgetreden” en namelijk aanwezig was bij het in beroep gehouden verhoor van 3 februari 1994.

3.1. Verzoekster ziet een en ander over het hoofd.

Als de beslissing van 1 maart 1993 van het college van burgemeester en schepenen verzoeksters aanvraag verwierp, dan was dat omdat de vergunning in de concrete omstandigheden van de zaak slechts op eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar mocht worden gegeven en diens advies nu eenmaal ongunstig was. Het advies van het college van burgemeester zelf, was echter, met eenparigheid van stemmen, inbegrepen die van schepen Roeykens, positief (stuk A, 8, van het administratief dossier).

Door de verwerende partij gevraagd naar haar standpunt ten opzichte van verzoeksters beroep bij het Vlaamse Gewest, antwoordde de gemeente met een brief van 13 december 1993 dat het “akkoord [gaat] met de gewijzigde plannen behorend bij de beroepinwilliging door de bestendige deputatie van de provincie Brabant op 7 oktober 1993” (stuk B, 4, van het administratief dossier).

Aangezien verzoekster had gevraagd om door de minister of zijn gemachtigde te worden gehoord, behoorden ook de andere partijen te worden opgeroepen. Aldus verschenen ter hoorzitting voor de gemeente, de burgemeester en schepen Roeykens. Blijkens het verslag van de hoorzitting (stuk B, 11, van het administratief dossier) “bevestigt [de gemeente] dat de uitgevoerde werken volgens hen aanvaardbaar zijn en dat ook de omliggenden akkoord zijn = geen bezwaar”.

3.2. Verzoeksters vrees voor een negatieve vooringenomenheid jegens haar, vanwege schepen Roeykens, is derhalve zonder grond. Overigens wordt de betrokkenheid van de schepen bij de totstandkoming van de bestreden beslissing geenszins aannemelijk gemaakt door het enkele gegeven dat hij opsteller is bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement Leefmilieu en Infrastructuur.

3.3. Het middel is ongegrond.

4. In een *tweede middel* betwist verzoekster de deugdelijkheid van de motivering van de bestreden beslissing. Zij zet in het verzoekschrift uiteen wat volgt :

- “- Zoals de bestendige deputatie in haar inwilligingsbesluit vermeldt, heeft de bouw slechts een beperkte hoogte van 1,8 meter boven het maaiveld, omdat praktisch de helft van de bouwhoogte onder het normaal niveau van de grond zit.
Dit brengt mee dat het storen van het landelijk karakter een weinig crediebel argument vormt.
- Het feit dat blijkbaar aan de achterzijde van het terrein nog een wijk zal aangelegd worden maakt van het argument ‘landelijk karakter’ een zeer rekbare bewering.
- Op het ruimere vlak kan met evenveel gezag beweerd worden dat een bakkerij met bijhorende installaties, zij het oordeelkundig ingebed in de omgeving, toch thuishoort in een landelijke omgeving (en zelfs in een stedelijke). Hier zijn economische en bevoorradingsoverwegingen primordiaal. Trouwens de provinciale diensten van de Bestendige deputatie zijn het hiermee eens (zie beslissing der deputatie in bijlage 4).
- Het departement (in casu formeel het bestreden besluit van de Vlaamse Minister) stelt vast dat zekere voorwaarden gesteld door de inwilligingsbeslissing van de bestendige deputatie niet nagekomen zijn. In de eerste plaats lijkt dit de opdracht van de provinciale overheid en het gemeentebestuur te zijn.
De heer Vlaams Minister handelt in de consideransen van zijn inwilligingsbesluit dd. 2.3.1994 over ‘uitgevoerde werken’, maar niet over deze volgens de aangepaste plannen dienend als grond voor de beslissing van de Bestendige deputatie.
Dus er bestaat dwaling over de juiste toedracht van de feiten.
De betrokkenen (dus de B.V.B.A.) zijn bereid zo spoedig mogelijk de door hen voorgestelde (en noodzakelijke) aanpassingen aan te brengen. Maar het lijkt geen valabel argument vanwege de hoogste urbanistische instantie (in casu de Vlaamse Regering) dit als grond voor een vernietiging in te roepen.
- Daar waar het bestreden Ministerieel besluit (zie bijlage 1, blz 2, 2^e alinea, laatste zin) van mening is dat ‘het ontwerp daarom stedenbouwkundig onaanvaardbaar is’, wordt vastgesteld dat de bestendige deputatie op grond van een quasi parallelle argumentatie, tot het tegengestelde besluit komt. Mocht er toch twijfel zijn, dan wordt algemeen aanvaard dat deze telt in het voordeel van de belanghebbende.
- Zoals het bestreden besluit vermeldt (blz 2 alinea drie) gaat het om woongebieden met landelijk karakter bestemd voor woningbouw en eveneens voor landbouwbedrijven.
Beweren dat een elementair economisch ambachtelijk bedrijf voor de bevolkingsbevoorrading hier niet thuishoort gaat volgens appellanten ver de ratio legis van de wet op de stedenbouw te buiten.
- De consideransen van het bestreden besluit (blz 3, alinea twee) zegt dat niet kan voldaan worden aan de door de Bestendige deputatie opgelegde voorwaarden. Dat dit in zeer ruime mate (alleszins voldoende) wel het geval is blijkt uit een bijgevoegd verslag van een urbanistisch deskundige (zie bijlage 7).
- Verder zeggen dezelfde consideransen (zelfde alinea) dat ‘het bedrijfsgebouw onbereikbaar wordt voor eventuele interventies van hulpdiensten’. Dit is een ondeskundige bewering die ontkracht wordt

- door het bijgevoegd verslag van een brandweerdeskundige. Er bestaat dus dwaling over de feitelijke situatie (zie bijlage nr 8).
- Wat de in dezelfde alinea (blz 2, al. 2 laatste zin) vermelde totale afwijking wat betreft de parkeerplaatsen aangaat, wordt trouwens met de gemeente (in overleg met de provinciale diensten) naar een oplossing gezocht. Maar eens te meer kan dit bezwaarlijk als vernietigingsgrond van de beslissing van de Deputatie ingeroepen worden. Zij zal zich met de haar ter beschikking staande middelen vermoedelijk wel doen gelden. Nu wordt een beslissing vernietigd, niet, of niet geheel, wegens de opgelegde verplichtingen, maar wel om een vooralsnog bestaand gebrek aan uitvoering ervan.
 - De voorlaatste alinea van de consideransen van het bestreden besluit (blz 3) geeft de indruk dat men volledig in de sfeer zit van een exacte wetenschap, nl. de ruimtelijke ordening. Niets is minder waar en in dit geval is een bestuur dat het nauwst betrokken is met dit bestuurlijk echelon, nl. de Bestendige deputatie (zegge de provinciale diensten) een totaal tegengestelde mening toegedaan.
 - In dit dossier wordt door de bevoegde Minister blijkbaar volledig abstractie gemaakt van de samenlevingsaspecten (economie, tewerkstelling, bevoorradings, enz.). Op dit vlak is de algemene delegatie gegeven aan de diverse Vlaamse Ministers niet correct toegepast. Inderdaad, wegens de voornoemde aspecten hadden ook andere Vlaamse departementen (Ministers) zich wellicht dienen uit te spreken. De interne regelingen bij de Vlaamse Regering laten trouwens een overleg toe (materies vallend onder diverse delegaties).
 - Verder vermeldt de heer Vlaamse Minister in datzelfde inwilligingsbesluit van 2.3.1994 (blz. 3, alinea 3, 3/ en 4/ regel) dat het om een 'regularisatieontwerp' zou gaan. Er is nooit een regularisatieontwerp geweest, wel een aangepaste versie overgemaakt aan de diensten van de Bestendige deputatie. Dus de heer Vlaamse Minister werd terzake misleid en eens te meer is er dwaling over de exacte gang van zaken.
 - Er bestaat voor de betreffende locatie geen goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch een niet vervallen verkaveling. Het door de Bestendige deputatie goedgekeurde ontwerp is wel degelijk in overeenstemming met het gewestplan der betreffende zone en de daaraan verbonden uitvoeringsbesluiten".

5.1. Zodoende doet verzoekster in wezen gelden, eensdeels, dat de Vlaamse minister zich op onjuiste feiten heeft gebaseerd en, anderdeels, dat zijn beoordeling van de feiten foutief is en totaal tegengesteld aan die van de bestendige deputatie.

5.2. De beweerde dwaling omtrent de feiten bestaat hoofdzakelijk hierin dat de verwerende partij acht geslagen heeft op de feitelijk uitgevoerde werken en niet zonder meer is voortgegaan op de plannen zoals goedgekeurd door de bestendige deputatie. Voorts zou het verslag van een brandweerdeskundige tegenspreken dat "het bedrijfsgebouw onbereikbaar wordt voor eventuele interventies van hulpdiensten".

Het is niet betwist dat de situatie van verzoekster ten tijde van de bestreden beslissing “een wederrechtelijk uitgevoerde toestand” betrof. Eveneens staat vast dat die toestand, als zodanig, niet voldeed, noch kon voldoen aan de voorwaarden die de bestendige deputatie in haar beslissing van 27 oktober 1993 had opgelegd. Het is een realiteit die verzoekster weliswaar tracht te minimaliseren, maar niet ontkent. In de gegeven omstandigheden kon de minister terecht overwegen dat er sprake was van een “regularisatie” en kan men hem niet op goede grond verwijten bij de beoordeling van het beroep tegen de beslissing van de bestendige deputatie, rekening te hebben gehouden met de gebleken feitelijke onmogelijkheid om de voorwaarden die de bestendige deputatie stelde, na te leven.

Volgens de bestreden beslissing is de rechter bouwvrije strook dermate klein dat “zo daarin nog wagens worden gestald het bedrijfsgebouw onbereikbaar wordt voor eventuele interventies van hulpdiensten”. Het brandpreventieverslag waarnaar verzoekster verwijst, toont niet afdoende de onjuistheid daarvan aan. Des te minder, overigens, waar verzoekster, blijkens het auditoraatsverslag, in een brief aan de auditeur “niet [betwist] dat de voorziene parkeerplaatsen langsheen de zijdelingse terreinstrook niet volledig kunnen benut worden”. Met recht heeft bijgevolg de Vlaamse minister in aanmerking genomen dat “de vereiste 8 parkeerplaatsen niet kunnen worden gerealiseerd”.

5.3. Voor het overige komt het middel er op neer de beoordeling te betwisten die de minister heeft uitgebracht en die meer bepaald inhoudt dat verzoeksters ontwerp onverenigbaar is met de normen van een goede aanleg van de plaats. Volgens het middel, dat bij herhaling naar de “totaal tegengestelde mening” van de bestendige deputatie verwijst, kan “met evenveel gezag” het tegenovergestelde worden beweerd van wat de minister heeft geoordeeld.

Verzoekster verkrijkt zich zowel op de draagwijdte van het georganiseerd administratief beroep bij de verwerende partij, als op de grenzen van de ministeriële appreciatiebevoegdheid.

Door het administratief beroep van de gemachtigde ambtenaar tegen de beslissing van de bestendige deputatie, gaat de bevoegdheid om over verzoeksters bouwaanvraag te oordelen geheel over naar de Vlaamse minister en komt zijn beslissing in de plaats van die van de bestendige deputatie. Aannemen dat per definitie de voorkeur moet worden gegeven aan de zienswijze van de bestendige

deputatie, omdat de deputatie zagezegd “het nauwst betrokken is” bij de ruimtelijke ordening, is zoals verwerende partij in de memorie van antwoord terecht opmerkt “de negatie zelve [...] van het georganiseerde beroep”. Evenmin is de verplichting, die verzoekster in de laatste memorie en ter terechtzitting bepleit, om haar zaak doorheen de verschillende bestuursinstanties op een eenvormige en continue wijze te beoordelen, met het concept van een georganiseerd administratief beroep verenigbaar.

Oordelend in graad van administratief beroep, komt het de Vlaamse minister toe zich over de vergunbaarheid van het hem voorgelegde ontwerp uit te spreken binnen de grenzen van zijn appreciatiebevoegdheid. Appreciatiebevoegdheid sluit in dat over de aangelegenheid zeer wel verschillende meningen denkbaar zijn, die niettemin elk binnen de grenzen van de redelijkheid blijven en wettig zijn. Anders dus dan verzoekster aanneemt, is de beoordeling in de bestreden ministeriële beslissing niet *ipso facto* foutief omdat de bestendige deputatie er een andere, en volgens verzoekster minstens even verdedigbare, mening op nahield, noch omdat de minister het evenmin (helemaal) eens was met de gemachtigde ambtenaar.

Verzoekster toont niet aan dat verwerende partij de discretionaire beoordelingsbevoegdheid waarover zij beschikt, heeft overschreden door in de concrete omstandigheden van de zaak te beslissen dat de aangevraagde vergunning niet in overeenstemming is met een degelijk bestuur inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw.

5.4. Ook het tweede middel wordt verworpen.

OM DIE REDENEN BESLUIT DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van verzoekster.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijftientig mei 2007, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. BOVIN,	wnd. kamervoorzitter,
		staatsraad,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
	F. BONTINCK,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

F. BONTINCK.

J. BOVIN.