

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 177.867 van 14 december 2007
in de zaak A. 69.293/X-6641.**

In zake : de b.v.b.a. VAN ELSACKER,
die woonplaats kiest bij
advocaat K. HUBRECHTS,
kantoor houdende te 3010 LEUVEN - KESSEL-LO,
Tiensesteenweg 305

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat H. SEBREGHTS,
kantoor houdende te 2018 ANTWERPEN,
Mechelsesteenweg 27.

DE RAAD VAN STATE, Xe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de b.v.b.a. VAN ELSACKER op 10 juni 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 2 april 1996 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende verwerping van haar beroep tegen het besluit van 24 augustus 1995 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij de vergunning wordt geweigerd voor de regularisatie van herbouwde magazijnen voor verkoop en herstelling van land- en tuinbouwmachines gelegen te Heist-op-den-Berg, Herenthoutseweg 41, kadastraal bekend sectie A, nr. 339/w;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. EYLENBOSCH;

Gelet op de beschikking van 26 april 2002 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 9 januari 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 februari 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad C. ADAMS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat K. HUBRECHTS, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat P. AERTS die loco advocaat H. SEBREGHTS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. EYLENBOSCH;

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

1. Overwegende dat de verzoekende partij op 25 juni 1993 bij het gemeentebestuur van Heist-op-den-Berg een bouwaanvraag indient voor de regularisatie van herbouwde magazijnen op een perceel gelegen aan de Herenthoutseweg 41 te Heist-op-den-Berg (Wiekevorst), kadastraal bekend sectie A, nr. 339/w; dat het betrokken perceel is gelegen in woongebied met landelijk karakter; dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heist-op-den-Berg na een ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar op 24 mei 1994 de gevraagde vergunning weigert; dat de verzoekende partij tegen deze weigeringsbeslissing op 27 juni 1994 beroep aantekent bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen; dat dit beroep op 24 augustus 1995 wordt verworpen; dat de verzoekende partij hiertegen op 24 oktober 1995 beroep instelt bij de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening; dat dit beroep met een ministerieel besluit van 2 april 1996 wordt verworpen; dat dit de bestreden beslissing is;

2.1.1. Overwegende dat de verzoekende partij in een eerste middel de schending van artikel 55, § 3 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna: Stedenbouwwet) opwerpt en dit als volgt toelicht:

“Aangezien overeenkomstig art. 55 § 3 Stede(n)bouwwet de Vlaamse Minister in zijn besluit de met de goede ruimtelijke ordening verband houdende redenen waarop hij zijn beslissing steunt dient aan te geven:

Dat de bestreden beslissing stelt dat het oprichten van het gebouw de goede plaatselijke aanleg in het gedrang brengt zonder echter te verduidelijken(n) waarom de goede plaatselijke aanleg zich zou verzetten;

Dat verzoekster zeer duidelijk in haar verzoekschrift tot beroep vermeldde dat de toestand vóór de verbouwing wat betreft de bebouwing tot op de perceelsgrens identiek was;

Dat er nooit enige klacht van de geburen was en dat verzoekster het perceel zelf zo aangekocht heeft;

Dat het openbaar onderzoek negatief was;

Dat derhalve de Minister niet heeft verduidelijkt waarom de goede plaatselijke aanleg zich zou verzetten;

Dat de in algemene termen geformuleerde opmerking 'dat het bestendigen van minder geslaagde, bestaande feitelijke toestanden stede(n)bouwkundig onaanvaardbaar is,' geen gespecificeerd wettelijk verantwoord motief is;

Dat 'minder geslaagd' geen rechtens vereiste feitelijke grondslag is om de beslissing te staven;

Dat niet werd geantwoord op het motief van verzoekster dat de toestand reeds bestond van vóór 1962";

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord het volgende stelt:

"III.1.1.

Verzoeker stelt ten onrechte dat het bestreden besluit niet afdoende gemotiveerd zou zijn. Bij de beoordeling van een bouwaanvraag dient de vergunningverlenende overheid het ontwerp niet alleen te toetsen aan de stede(n)bouwkundige voorschriften en de vigerende bestemming; zij dient tevens rekening te houden met de goede plaatselijke ordening. Zowel wat betreft de stede(n)bouwkundige bestemming van het perceel als wat betreft de goede aanleg zijn er ernstige bezwaren die de weigering van een vergunning verantwoorden.

III. 1.2.

De te regulariseren magazijnen bevinden zich volgens het gewestplan Herentals-Mol in een woongebied met landelijk karakter.

Gezien het begrip 'landelijk karakter' een blancoterm is, dient men deze te begrijpen in zijn spraakgebruikelijke betekenis. 'Landelijk' duidt op 'behorend tot het platte land'. Kenmerkend voor het platteland is de openheid van het landschap en de daarmee gepaard gaande ruimte. In die optiek kan men stellen dat dit ook voor woongebieden met landelijk karakter opgaat, en dat de vergunningverlenende overheid er alleszins voor moet waken dat deze openheid gevrijwaard blijft.

De regularisatievergunning voor de magazijnen werd dan ook terecht geweigerd, gezien deze gebouwen een onaanvaardbare hypothekering impliceren voor de openheid van het agrarisch gebied met landelijk karakter. De magazijnen bestaan immers uit een hoge (= 5 meter), blinde muur, die zich pal op de perceelsgrens bevindt. Bovendien zijn de voorliggende kavels, op wiens perceelsgrens zich de te regulariseren gebouwen bevinden, ondiep, waardoor de terreinbezetting nog versterkt wordt. Er had tenminste een bouwvrije strook moeten voorzien worden, zoals ook de gemachtigde ambtenaar in zijn ongunstig advies dd. 17 mei 1994 had gesuggereerd (...). Het gewraakte besluit stelde dan ook terecht :

'Overwegende dat het gebouw werd uitgebreid tot op de perceelsgrens van de voorliggende ondiepe kavels; dat de oprichting van een dergelijke hoge blinde muur op de perceelsgrens zonder een bouwvrije strook te voorzien die gelet op het bij gewestplan vastgestelde landelijke karakter van het gebied bij voorkeur dient vrijgehouden teneinde de nodige openheid te waarborgen, de goede plaatselijke aanleg in het gedrang brengt;'

De opgegeven motivering is weliswaar beknopt maar geeft duidelijk aan waar de knelpunten zich situeren : de huidige configuratie van de gebouwen betekent een zodanige bedreiging voor de openheid van het landschap, dat vanuit de optiek van de goede aanleg de vergunning wel moest geweigerd worden.

De opmerking ‘dat het bestendigen van minder geslaagde, bestaande feitelijke toestanden stede(n)bouwkundig onaanvaardbaar is,’ wordt door verzoeker uit zijn context gerukt en voorgesteld als de enige motivering van het bestreden besluit. Dit is onjuist : de essentiële motivering is immers de hiervoor (...) weergegeven passage, die duidelijk aangeeft waarom de magazijnen niet aanvaard kunnen worden, en die een voldoende staving is van de weigering. De door verzoeker geciteerde zin is, zoals verzoeker ook toegeeft, niet meer dan een opmerking, een bedenking die de motivering (afrontt). (...);

2.1.3. Overwegende dat de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord het volgende toevoegt:

“Aangezien het VLAAMS GEWEST stelt dat de beslissing voldoende zou zijn gemotiveerd om te verwijzen naar het landelijk karakter van de betrokken plaats;

Aangezien de Bvba VAN ELSACKER meent dat dit geenszins een voldoende motivering is vermits, en dit is toch wel zeer duidelijk, de bestaande toestand reeds ontstond van vóór de Wet van 1962 en het dus louter een renovatie betrof;

Dat dus wij hier duidelijk te doen hadden met een door iedereen aanvaarde bestaande toestand van vóór de Wet op de Stede(n)bouw;

Dat door de enkele verwijzing naar het zogezegde landelijk karakter, om dan te stellen dat minder geslaagde feitelijke toestanden niet kunnen bestendig blijven, geenszins werd voldaan aan de motiveringsverplichtingen van art. 55 § 3;

Dat de Bvba VAN ELSACKER dan ook enkel en alleen volledig kan volharden in de middelen zoals voorzien in haar verzoekschrift”;

2.1.4. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie benadrukt dat het niet om een nieuw op te richten gebouw maar om de renovatie van een vóór 1962 opgetrokken constructie en derhalve om een reglementaire vóór 1962 ontstane feitelijke toestand gaat;

2.1.5. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie benadrukt dat de feitelijke toestand waarvan de regularisatie wordt gevraagd niet ongewijzigd is van vóór 1962 doch dat er nadien werd gewijzigd en bijgebouwd;

2.1.6. Overwegende dat artikel 55, § 3 van de Stedenbouwwet, zoals het gold op het ogenblik dat de bestreden beslissing werd genomen, bepaalde dat de beslissingen van de bestendige deputatie of de Vlaamse regering, wanneer zij in beroep uitspraak doen over bouw- of verkavelingsaanvragen, met redenen worden omkleed; dat het om aan die motiveringsplicht te voldoen niet is vereist dat op alle in het beroep aangevoerde argumenten wordt geantwoord; dat het volstaat dat in de beslissing duidelijk wordt aangegeven door welke, met de goede plaatselijke aanleg verband houdende redenen, die beslissing is verantwoord;

Overwegende dat de weigering van de aanvraag in de bestreden beslissing als volgt is gemotiveerd:

“Overwegende dat het gebouw werd uitgebreid tot op de perceelsgrens van de voorliggende ondiepe kavels; dat de oprichting van een dergelijke, hoge blinde muur op de perceelsgrens zonder een bouwvrije strook te voorzien die gelet op het bij gewestplan vastgestelde landelijke karakter van het gebied bij voorkeur dient vrijgehouden teneinde de nodige openheid te waarborgen, de goede plaatselijke aanleg in het gedrang brengt; dat het bestendigen van minder geslaagde, bestaande feitelijke toestanden stede(n)bouwkundig onaanvaardbaar is”;

Overwegende dat het eerste deel van die motivering in concreto aangeeft waarom de minister de aanvraag als onverenigbaar met de goede plaatselijke aanleg beschouwt; dat de weigering niet enkel is gemotiveerd door de laatste zinsnede, zoals de verzoekende partij ten onrechte voorhoudt; dat de argumentatie van de verzoekende partij als zou de toestand vóór de werken en vóór 1962 ongewijzigd zijn, ten dele onjuist is; dat uit de plannen immers blijkt dat het oorspronkelijke gebouw wel op de rechter perceelsgrens was ingeplant, doch slechts gedeeltelijk op de achterste perceelsgrens en op een zekere afstand van de voorliggende kavels; dat het gebouw inmiddels is uitgebreid tot op de perceelsgrens van de voorliggende kavels; dat het derhalve niet gaat om een vóór 1962 ongewijzigde feitelijke toestand; dat het eerste middel ongegrond is;

2.2.1. Overwegende dat de verzoekende partij in een tweede middel de schending van het gelijkheidsbeginsel en van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) opwerpt en dit als volgt toelicht:

“Aangezien door de beslissing te doen gronden op: de motivering ‘dat het bestendigen van minder geslaagde bestaande feitelijke toestanden stede(n)bouwkundig onaanvaardbaar is’, de bestreden beslissing een schending uitmaakt van het gelijkheidsbeginsel;

Dat er in de Stede(n)bouw in België enorm veel ‘minder geslaagde feitelijke toestanden’ zijn;

Dat de feitelijke toestand echter dateerde van vóór de Wet van 1962, en alzo ononderbroken bleef bestaan, zonder dat hij een inbreuk vormde op de Wetgeving;

Dat ‘minder geslaagde bestaande feitelijke toestanden’ als criterium voor het al dan niet toekennen van de vergunning, een schending uitmaakt van het gelijkheidsbeginsel daar het criterium ‘al dan niet minder geslaagd’ een willekeurige behandeling inhoudt”;

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord het volgende stelt:

“Men kan zich slechts met goed gevolg op de schending van het gelijkheidsbeginsel beroepen indien men kan aantonen dat in gevallen met identieke omstandigheden een andersluidende beslissing werd gevelde zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Verzoeker blijft zeer vaag en specificeert niet t.a.v. welke andere bouwterreinen en bouwaanvragen hij zich benadeeld acht.

Opnieuw laat verzoeker uitschijnen dat de (zinsnede) ‘dat het bestendigen van minder geslaagde feitelijke toestanden stede(n)bouwkundig onaanvaardbaar is’ de essentiële motivering is van het bestreden besluit, wat, zoals reeds bij de weerlegging van het eerste middel werd aangetoond, niet met de waarheid strookt. De bouwaanvraag werd voornamelijk geweigerd omdat de te regulariseren gebouwen onverenigbaar bleken met de stede(n)bouwkundige bestemming en de vereisten van een goede plaatselijke aanleg. Dit werd duidelijk aangegeven in het gewraakte besluit (zie weerlegging eerste middel). Er is dan ook geen sprake van een willekeurige of discriminatoire behandeling. De in het middel aangehaalde wetsbepalingen zijn niet geschonden. (...)”;

2.2.3. Overwegende dat de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord het volgende toevoegt:

“Ook hier is het duidelijk dat er in België enorm veel minder geslaagde feitelijke toestanden zijn.

Wanneer een bestuur zich gaat baseren op minder geslaagde feitelijke toestanden als criterium, dan zal zij bepaalde feitelijke toestanden als geslaagd achten en anderen niet, daar waar het goed mogelijk is dat de toestanden die het Bestuur als geslaagd zal beschouwen, identiek zijn aan het geval van de Bvba VAN ELSACKER.

Het hanteren van criterium als minder geslaagde feitelijke toestanden is op zich een schending van het gelijkheidsbeginsel”;

2.2.4. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie niets wezenlijks aan het middel toevoegt;

2.2.5. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie niets wezenlijks aan haar verweer toevoegt;

2.2.6. Overwegende dat de verzoekende partij in het opschrift van het middel verwijst naar artikel 6 van het EVRM, doch nergens uiteenzet hoe die bepaling door de bestreden beslissing zou zijn geschonden; dat het tweede middel in die mate niet ontvankelijk is;

Overwegende dat de verzoekende partij zich met betrekking tot de voorgehouden schending van het gelijkheidsbeginsel beperkt tot enkele algemene beschouwingen, zonder concrete gegevens bij te brengen; dat de verzoekende partij aldus niet aannemelijk maakt dat zij zonder gerechtvaardigde verantwoording anders zou zijn behandeld dan andere personen die zich in dezelfde of in gelijkaardige

omstandigheden zouden bevinden en die wel een vergunning zouden hebben gekregen; dat het tweede middel in die mate ongegrond is;

2.3.1. Overwegende dat de verzoekende partij in een derde middel de schending van de zorgvuldigheidsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur opwerpt en dit als volgt toelicht:

“a) De zorgvuldigheidsplicht:

Aangezien de bestreden beslissing de belangenafweging niet correct heeft toegepast;

Dat immers deze belangenafweging terecht het hart van de bestuurlijke activiteit wordt genoemd;

Dat de overheid met te stellen dat: ‘minder geslaagde feitelijke toestanden niet dienen bestendig te worden’, geen correcte belangenafweging doet tussen de belangen van verzoekster, wiens commerciële activiteit door weigering van de vergunning op de helling komt te staan, de belangen van de landbouwers en tuinbouwers die van verzoekster volledig afhankelijk zijn voor hun technische steun, en een vaag begrip van ‘minder geslaagde feitelijke toestanden’ ...;

Dat door de belangen van verzoekster te stellen tegenover dit vaag criterium de betrokken overheid de zorgvuldigheidsplicht heeft geschonden, temeer waar geen enkele opmerking kwam van de betrokken naburen in het openbaar onderzoek;

b) Het redelijkheidsbeginsel:

Aangezien de beoordelingsvrijheid van de overheid de redelijkheid als grens heeft;

Aangezien het weigeren van een vergunning op basis van een minder geslaagde feitelijke toestand, die evenwel reglementair gedurende meer dan 35 jaar heeft bestaan (alleszins van vóór de Wet op de Stede(n)bouw), niet in overeenstemming is met het redelijkheidsbeginsel;

c) Het beginsel der rechtszekerheid:

Wanneer een reglementaire feitelijke toestand, niet kan worden herbouwd op basis van een ‘minder geslaagd’ zijn dan tast deze beslissing het beginsel der rechtszekerheid aan”;

2.3.2. Overwegende dat de verwerende partij in de memorie van antwoord het volgende stelt:

“Zoals reeds eerder werd aangetoond, werd de vergunning geweigerd wegens strijdigheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening.

De beoordeling van de verenigbaarheid van een vergunningsaanvraag met de vereisten van een goede plaatselijke ruimtelijke ordening wordt gekenmerkt door de vrije appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheid. Gevolg van deze vrije appreciatiebevoegdheid is dat Uw Raad slechts een marginale toetsingsbevoegdheid heeft m.b.t. de beoordeling van de verenigbaarheid van een vergunningsaanvraag met de vereisten van een goede plaatselijke ordening. Enkel de beslissing die getuigt van onredelijkheid kan door Uw Raad vernietigd worden. Het gewraakte besluit getuigt volstrekt niet van onredelijkheid.

Het volstaat te verwijzen naar de weerlegging van het eerste middel. De hoge blinde muur vormt een onverantwoorde aantasting van de - om

stede(n)bouwkundige redenen - te vrijwaren openheid van het landschap, nu deze blinde muur op de perceelsgrens werd opgericht. Dergelijke bouwwijze tast bovendien de rechten van aanpalende percelen aan. De goede ordening komt erdoor in het gedrang. Een zorgvuldige overheid kon de vergunning dan ook niet toestaan.
(...);

2.3.3. Overwegende dat de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord het volgende toevoegt:

“Ook hier meent de Bvba VAN ELSACKER volledig te kunnen verwijzen naar haar verzoekschrift.

Inderdaad is het in het belang van al de landbouwers in de streek dat de vergunning wordt toegestaan.

Zoals reeds uitvoerig in het verzoekschrift werd uiteengezet, zal wanneer de regularisatie niet wordt toegestaan, de commerciële activiteit van de Bvba volledig op de helling komen te staan en zullen hierdoor de belangen van de landbouwers en de tuinbouwers die van de Bvba VAN ELSACKER volledig afhankelijk zijn ten eerste worden geschaad.

Uw Raad heeft wel een bevoegdheid om na te gaan of in deze de overheid alle belangen zorgvuldig heeft afgewogen.

Welnu huidige beslissing waar enkel wordt gesteld dat minder feitelijke toestanden niet moeten bestendig worden, getuigt niet van een zorgvuldige belangenafweging van alle partijen terzake.

Het VLAAMS GEWEST stelt ten onrechte in haar memorie dat de bouwwijze de rechten van de aanpalende percelen zou aantasten.

Welnu uit het openbaar onderzoek dat door de gemeente werd gedaan blijkt duidelijk dat er geen enkele klacht kwam van de buur. Trouwens zoals eens te meer gezegd betrof het hier een toestand van vóór 1962 en waren alle aanpalende percelen hiermede akkoord en is er nooit desaangaand enige (opmerking) geweest van de geburen.

Hieruit blijkt reeds dat de overheid niet met de nodige zorgvuldigheid alle belangen heeft afgewogen.

Voor het overige verwijst verzoekster naar haar inleidend verzoekschrift dat zij volledig als hernomen beschouwt”;

2.3.4. Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie benadrukt dat de toestand van de verbouwing al van vóór 1962 bestaat en dat geen enkele buur enig bezwaar tegen de voorgenomen werken had;

2.3.5. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie benadrukt dat ook na 1962 werd verbouwd door uitbreiding;

2.3.6. Overwegende dat naar de behandeling van het eerste middel kan worden verwezen, waar de motivering van de bestreden beslissing werd onderzocht en waar werd vastgesteld dat die motivering wel degelijk op concrete gegevens die verband houden met de goede plaatselijke aanleg, is gesteund; dat bij de behandeling van het eerste middel eveneens werd vastgesteld dat het, anders dan de verzoekende

partij voorhoudt, niet enkel om een vóór 1962 bestaande en sedertdien ongewijzigde feitelijke toestand gaat; dat de verzoekende partij derhalve niet aannemelijk maakt dat de bestreden beslissing op onzorgvuldige wijze is totstandgekomen, noch dat zij kennelijk onredelijk is, noch dat de rechtszekerheid zou zijn geschonden; dat het derde middel ongegrond 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 veertien december 2007, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. BOVIN,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
	C. ADAMS,	staatsraad,
Mevr.	G. SCHEVENEELS,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

G. SCHEVENEELS.

J. BOVIN.