

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 179.844 van 19 februari 2008
in de zaak A. 68.184/X-6395.**

In zake : Guy VAN HOOREBEKE,
die woonplaats kiest bij
advocaten D. D'HOOGHE en J. BOUCKAERT,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Loksumstraat 25

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat V. TOLLENAERE,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Koning Albertlaan 128.

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 Guy VAN HOOREBEKE op 22 maart 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van “het Ministerieel Besluit van de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening van 15 december 1995 houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar en van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Eeklo tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen van 15 juni 1995, waarbij het beroep door verzoekende partij op 4 april 1995 ingesteld tegen de beslissing van 20 februari 1995 van het college van burgemeester en schepenen van Eeklo tot weigering van de vergunning voor het herstellen van een schuur aan de Bogaertmoerstraat te Eeklo, kadastraal bekend sectie F nr. 745 f, ingewilligd wordt”;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

Gelet op de beschikking van 31 mei 2002 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 memorie van de verzoeker;

Gelet op de beschikking van 23 maart 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 27 april 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad D. MOONS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. BOUCKAERT, die verschijnt voor de verzoeker, en van advocaat W. LAMMENS, die loco advocaat V. TOLLENAERE verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

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

1. Feiten

Overwegende dat de feitelijke gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat:

1.1. De verzoeker is eigenaar van een perceel waarop zich een bestaande woning en schuur bevinden, gelegen te 9900 Eeklo in de Bogaertmoerstraat 1, kadastraal bekend sectie F, nr. 745/f.

Het perceel is volgens het bij koninklijk besluit van 24 maart 1978 vastgestelde gewestplan Eeklo-Aalter gelegen in natuurgebied.

1.2. Op 10 maart 1994 wordt lastens de verzoeker een proces-verbaal opgesteld wegens het “zonder voorafgaande en uitdrukkelijke vergunning vanwege het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Eeklo” uitvoeren van “bouwwerken bestaan(de) uit het saneren van een bouwvallige schuur gelegen in een natuurgebied”.

Op 15 maart 1994 bekrachtigt de burgemeester van de gemeente Eeklo het reeds mondeling gegeven bevel tot stopzetting van de bouwwerken.

1.3. Omdat de verzoeker zijn toestand wenst te regulariseren en bovendien aan de schuur een woonfunctie wenst toe te kennen, dient hij een bouwvergunningsaanvraag in tot het herstellen en het verbouwen van de schuur.

Bij besluit van 18 juli 1994 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Eeklo de vergunning.

Tegen dat weigeringsbesluit stelt de verzoeker beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen. In haar besluit van 6 oktober 1994 besluit zij tot de niet-inwilliging van dat beroep.

De verzoeker stelt tegen dat besluit geen beroep in.

1.4. Met een nieuwe bouwaanvraag, waarvan het ontvangstbewijs dateert van 5 december 1994, vraagt de verzoeker aan het college van burgemeester en schepenen de vergunning tot “herstellen schuur”. In een op 5 december 1994 ter post aangetekende brief stelt de verzoeker daarover onder meer wat volgt:

“Geachte Heer Burgemeester,
(...)

Een nieuwe bouwvergunning (aanvraag) wordt vandaag 5/12/94 ingediend die enkel betrekking heeft op het herstel van het dak.

Vermits die herstellingswerken als instandhoudingswerken zijn te beschouwen, is daarvoor overeenkomstig art. 44 van de Stedebouwwet geen bouwvergunning vereist (...). Toch hield ik eraan, gelet op het proces-verbaal van 10 maart 1994, deze plannen ter goedkeuring voor te leggen, onder alle voorbehoud en zonder enige nadelige erkenenis”.

Om de redenen die zijn opgegeven in het advies van de gemachtigde ambtenaar van 9 februari 1995 weigert het college van burgemeester en schepenen in zijn besluit van 20 februari 1995 de gevraagde vergunning. Dat advies luidt als volgt:

“ONGUNSTIG

Het perceel is volgens de planologische voorzieningen van het bij K.B. dd. 24.3.78 vastgesteld gewestplan Eeklo-Aalter gelegen in een natuurgebied, waarvoor art. 13.4.3.1. van het K.B. van 28.12.72 van toepassing is.

De aanvraag betreft de verbouwing van een schuur en is aldus strijdig met de bovenvermelde bepalingen.

Ingevolge het B.V.R. dd. 20.7.94 zijn de afwijkingsmogelijkheden van het de(c)reet van 13.7.94 hier niet van toepassing. De aanvraag dient duidelijk beschouwd als een verbouwing en niet als onderhoudswerken”.

Op 5 april 1995 stelt de verzoeker beroep in tegen dat besluit. Bij besluit van 15 juni 1995 willigt de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen dat beroep in en verleent ze de vergunning “volgens ingediend plan”.

Ingevolge het beroep van zowel de gemachtigde ambtenaar als het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Eeklo, wordt op 15 december 1995 het bestreden besluit genomen. Daarin wordt onder meer overwogen wat volgt:

“Overwegende dat het betrokken perceel volgens het bij koninklijk besluit van 24 maart 1978 vastgesteld gewestplan Eeklo-Aalter gelegen is in een natuurgebied; dat volgens artikel 13.4.3.1. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen deze gebieden bestemd zijn voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu; dat in deze gebieden enkel jagers- en vissershutten mogen worden opgericht voor zover deze niet kunnen worden gebruikt als woonverblijf, al ware het maar tijdelijk;

Overwegende dat de ontworpen werken strijdig zijn met de planologische voorschriften van het gewestplan Eeklo-Aalter; dat enkel kan worden afgeweken zoals bepaald bij decreet van 23 juni 1993 en gewijzigd bij decreet van 13 juli 1994 houdende wijziging van artikel 79 van de stedenbouwwet; dat de gemachtigde ambtenaar van de voorschriften van een ontwerp-gewestplan of een gewestplan mag afwijken ingeval ‘a) hetzij het verbouwen van een bestaand vergund gebouw binnen het bestaande bouwvolume en niet betrekking hebbend op het volledig herbouwen, b) hetzij het uitbreiden van een bestaand vergund gebouw met uitzondering van woningbouw met een gebouw of een vaste inrichting op voorwaarde dat de uitbreiding het noodzakelijk gevolg is van overeenkomstig het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning voorgeschreven algemene, sectoriële of bijzondere voorwaarden, strekkende tot het bevorderen van het leefmilieu, c) hetzij het uitbreiden van een vergunde woning. De uitbreiding van een vergunde woning kan met inbegrip van de bijgebouwen slechts leiden tot een maximum vermeerdering van het bouwvolume met 20%. Het totale bouwvolume mag na de uitbreiding maximaal 700m³ bedragen. De afwijking kan slechts verleend worden op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad. Dit betekent onder meer dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden en dat de voorziene verweving van functies de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang brengt of verstoort.’; dat uit het onderzoek evenwel is gebleken dat de aanvraag het volledig herbouwen van de constructie betreft en bijgevolg niet voldoet aan littera a) van het geciteerd decreet van 13 juli 1994;

Overwegende dat overigens volgens het besluit van 20 juli 1994 van de Vlaamse regering tot uitvoering van het decreet van 13 juli 1994, houdende wijziging van artikel 79 van de stedenbouwwet geen afwijkingen van de voorschriften van de gewestplannen bedoeld in artikel 45 § 2 meer kunnen worden toegestaan, indien de verbouwing, uitbreiding of gebruikswijziging ligt in een natuurgebied; dat door het ontwerp de goede ordening van de plaats in het gedrang wordt gebracht; dat bijgevolg de aanvraag niet voor vergunning in aanmerking komt; dat de beslissing van de bestendige deputatie het algemeen belang schaadt en in strijd is met een degelijk beleid inzake ruimtelijke ordening; dat de gemachtigde ambtenaar en het college van burgemeester en schepenen met reden tegen deze inwilligingsbeslissing hoger beroep hebben ingesteld”;

2. Ontvankelijkheid

2.1. Standpunt van de partijen

2.1.1. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord inzake het belang van de verzoeker volgende exceptie opwerpt:

“De nietigverklaring van de bestreden beslissing kan de verzoeker geen enkel voordeel verschaffen.

De dwingende bepalingen van het gewestplan Eeklo-Aalter, dat aan het gebied waar de kwestieuze bouwvallige schuur is gelegen de bestemming van natuurgebied heeft gegeven, verzet zich immers tegen het toekennen van een vergunning”;

2.1.2. Overwegende dat de verzoeker in zijn memorie van wederantwoord het volgende aanvoert tegen de door de verwerende partij opgeworpen exceptie:

“Verzoeker is eigenaar van de schuur waarop de bestreden weigeringsbeslissing betrekking heeft. De nietigverklaring van de bestreden beslissing kan aan verzoeker wel degelijk een voordeel verschaffen. Zo uw Raad tot de gegrondheid van de in het verzoekschrift aangevoerde middelen besluit, heeft dit tot gevolg dat de verwerende partij de vergunning ten onrechte heeft geweigerd door de aangevraagde werken ten onrechte als ‘bouwwerken’ en niet als ‘herstellings- en/of onderhoudswerken’ te hebben gekwalificeerd.

Verzoeker doet derhalve blijken van het wettelijk vereist belang bij de weigering van de aangevraagde vergunning.

In ondergeschikte orde is op te merken dat de vraag naar het belang van verzoeker hoe dan ook samenvalt met het onderzoek naar de grond van de zaak. Van de gegrondheid van de in het verzoekschrift aangevoerde middelen hangt af of verzoeker al dan niet belang heeft bij de annulatie van de bestreden beslissing”;

2.1.3. Overwegende dat de verzoeker in zijn laatste memorie stelt wat volgt:

“BETREFFENDE DE ONTVANKELIJKHEID - VERZOEKER HEEFT NOG STEEDS BELANG BIJ DE VERNIETIGING VAN DE BESTREDEN BESLISSING

1.1 Voorafgaandelijk - Het voorwerp van de bouwaanvraag bestaat in de uitvoering van instandhoudings- en onderhoudswerken

(a) Standpunt van het auditoraat

1 . Volgens het auditoraat zou verzoeker zelf erkend hebben dat de schuur waaraan de werken worden uitgevoerd vervallen en bouwvallig is, zodat niet kan worden volgehouden dat de aanvraag enkel betrekking heeft op instandhoudings- en onderhoudswerken.

2. De auditeur meent dit alles te kunnen afleiden uit het feit dat verzoeker zich destijds niet via de geëigende weg - d.w.z. via een procedure als in kort geding - heeft verzet tegen de stillegging van de saneringswerken aan de schuur

evenals uit het feit dat verzoeker later evenmin administratief beroep indiende tegen de beslissing van de bestendige deputatie tot weigering van een bouwvergunning voor de wijziging van de bestemming van de schuur in een woonfunctie.

(b) Weerlegging

3. Verzoeker betwist niet dat hij zich niet via de geëigende weg - d.w.z. door middel van een procedure als in kort geding overeenkomstig artikel 68 van de toenmalige Stedenbouwwet verzet heeft tegen de stillegging van de saneringswerken aan de schuur.

4. Het feit dat verzoeker geen procedure als (in) kort geding heeft ingeleid tegen het bevel tot stillegging van de werken was een strategische keuze. Aangezien verzoeker niet alleen de nodige herstellingswerken wenste uit te voeren aan de schuur, maar dit gebouw eveneens een nieuwe (woon)functie beoogde (te) geven, achtte verzoeker het met name aangewezen om een globale vergunningsaanvraag in te dienen.

Het leek daarbij in het bijzonder aangewezen de uit te voeren werken aan de schuur - m.i.v. de realisatie van de bestemmingswijziging - in één enkel dossier ter goedkeuring aan het bestuur voor te leggen.

5. Verzoeker betwist evenmin dat hij geen administratief beroep heeft ingediend tegen de weigeringsbeslissing van de bestendige deputatie van 6 oktober 1994. Verzoeker berustte er namelijk in dat de realisatie van de aangevraagde bestemmingswijziging strijdig is met de gewestplanbestemming van natuurgebied en dat derhalve geen bouwvergunning kon worden verleend voor de verbouwing van de schuur tot woongelegenheden. In het licht van deze omstandigheden hoeft het niet te verbazen dat geen administratief beroep werd ingediend, wel in tegendeel.

6. In tegenstelling tot wat het auditoraat lijkt te beweren, kan uit het niet indienen van administratief beroep dan ook in geen geval worden afgeleid dat verzoeker impliciet zou hebben erkend dat de schuur volkomen vervallen was, zodat niet meer zou kunnen worden volgehouden dat de aanvraag enkel betrekking had op instandhoudings- en onderhoudswerken.

Dit laatste blijkt des te meer nu verzoeker in een begeleidend schrijven bij de nieuwe vergunningsaanvraag van 24 november 1994 ten aanzien van het college van burgemeester en schepenen van Eeklo verduidelijkte dat weliswaar een bouwvergunning werd aangevraagd voor het herstel van de schuur, doch dat deze werken als niet-vergunningsplichtige instandhoudingswerken te beschouwen zijn.

7. Hierbij dient overigens opgemerkt te worden dat verzoeker geenszins betwist dat de schuur in allesbehalve goede staat verkeerde en dat dringend herstellingswerken moeten worden uitgevoerd. Het auditoraat lijkt daarbij evenwel uit het oog te verliezen dat met instandhoudingswerken werken bedoeld worden die noodzakelijk zijn om het goed 'in stand te houden', d.w.z. te beletten dat het zou verkommeren, verkrotten en teloorgaan. De volgende ingrepen zijn dan ook te beschouwen als instandhoudingswerken, d.w.z. werken die de eigenaar, handelend als een goed huisvader, noodzakelijk moet uitvoeren, teneinde te vermijden dat het goed zou verkommeren (D. Lindemans en J. Blancke, De bouw- en verkavelingsvergunning in het Vlaams Gewest, p. 69, nr. 38, met verwijzing naar o.a. ook Luik, 12 december 1972, J.T., 1973, 142):

- vernieuwing van het dak of de kroonlijst en vervanging van bestaande schotten en balken;
- vervangen van dwarshout of van een drempel;
- herstelling van deuren en vensters.

Het voorwerp van de aanvraag die tot de betwiste weigeringsbeslissing heeft geleid, is tot herstellingswerken beperkt. Het is niet omdat verzoeker er in berustte dat zijn oorspronkelijk project (herstel+functiewijziging), omwille van

de functiewijziging, niet in aanmerking kwam voor vergunning dat hij daarom afstand zou hebben gedaan van zijn recht om herstellingswerken uit te voeren. Afstand van recht wordt niet vermoed. De enkele indiening van de aanvraag, zoals ze werd toegelicht en die tot de bestreden beslissing heeft geleid, bewijst precies het tegendeel.

8. Besluit : Verzoeker was en is van oordeel dat de herstellingswerken aan de schuur slechts instandhoudings- of onderhoudswerken zijn, die niet vergunningsplichtig zijn overeenkomstig artikel 44, §1, 1/ van de Stedenbouwwet. Hij is ook nooit op dit standpunt teruggekomen.

1.2 Verzoeker heeft belang bij de vernietiging van de bestreden beslissing - Het doel van de vergunningsaanvraag is nog steeds actueel

(a) Standpunt van het auditoriaat

9. Het auditoriaat lijkt te beweren dat verzoeker geen belang meer kan hebben bij de vernietiging van het bestreden besluit, aangezien het vervangen van dakgebintes of dragende balken van het dak evenals het gedeeltelijk herbouwen of vervangen van buitenmuren, met recuperatie van bestaande stenen overeenkomstig artikel 99, §1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening (B.S. 8 juni 1999; hierna 'nieuw decreet ruimtelijke ordening') te beschouwen is als de uitvoering van instandhoudingswerken die betrekking hebben op de stabiliteit en die - in tegenstelling tot instandhoudingswerken die geen betrekking hebben op de stabiliteit - onderworpen zijn aan de vergunningsplicht.

10. Nu de vergunningsaanvraag van verzoeker volgens het auditoriaat slechts tot doel had door het gemeentebestuur te laten vaststellen dat de herstellingswerken aan de schuur niet vergunningsplichtig zijn en dit doel - gelet op artikel 99, §1 van het nieuwe decreet ruimtelijke ordening - niet meer kan worden gerealiseerd, is het auditoriaat dan ook van oordeel dat verzoeker geen belang meer heeft bij de vernietiging van het bestreden besluit.

(b) Weerlegging

11. Verzoeker betwist niet dat hij bij het indienen van de vergunningsaanvraag van 24 november 1994 van oordeel was dat de aangevraagde herstellingswerken aan de schuur slechts niet vergunningsplichtige instandhoudings- of onderhoudswerken waren en dat de vergunningsaanvraag wezenlijk tot doel had de werken voor te leggen aan het gemeentebestuur, teneinde deze te doen vaststellen dat de voorgenomen werken niet vergunningsplichtig waren.

12. Uitgangspunt daarbij was - en is - evenwel de vaststelling dat de schuur in relatief slechte staat verkeerde en dat verzoeker van oordeel was dat dringend herstellingswerken moesten worden uitgevoerd, teneinde te voorkomen dat de schuur zou verkommeren en verkrotten. De vergunningsaanvraag werd dan ook ingediend opdat van het gemeentebestuur het fiat zou worden verkregen voor de uitvoering van deze noodzakelijke herstellingswerken en de werken niet opnieuw op bevel van de burgemeester zouden worden stilgelegd, gelet op de antecedenten van het dossier.

13. Het spreekt voor zich dat deze achterliggende bedoeling nog steeds bestaat en dat verzoeker in het licht van deze doelstelling nog steeds belang heeft bij de vernietiging van de bestreden beslissing. Dit geldt des te meer nu de vergunningverlenende overheid op grond van artikel 195bis, 3/ van het nieuwe decreet ruimtelijke ordening bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag van de bestemmingsvoorschriften kan afwijken indien de vergunningsaanvraag betrekking heeft op het uitvoeren van instandhoudings- en onderhoudswerken die betrekking hebben op de stabiliteit. Dit betekent in casu dat - niettegenstaande de schuur gelegen is (in) natuurgebied - voor de uitvoering van instandhoudings- en onderhoudswerken een vergunning kan worden verleend. Het belang van verzoeker bestaat (erin) dat hij nog steeds zijn

schuur wenst te herstellen. Daarom bestrijdt hij de weigeringsbeslissing. Dat belang is nog steeds actueel.
(...)”;

2.2. Beoordeling

2.2.1. Overwegende dat de verzoeker in zijn laatste memorie in essentie aanvoert dat hij “van oordeel was en is dat de herstellingswerken aan de schuur slechts instandhoudings- of onderhoudswerken zijn, die niet vergunningsplichtig zijn overeenkomstig artikel 44,§1, 1/ van de stedenbouwwet”; dat hij daaraan toevoegt dat hij “nooit op dit standpunt is teruggekomen”;

2.2.2. Overwegende dat de verzoeker vraagt dat de Raad van State zou vaststellen in zijn arrest dat de door hem beoogde herstellingswerken aan zijn schuur niet vergunningsplichtig zijn; dat de verzoeker hieruit zijn belang bij het annulatieberoep put;

Overwegende dat het belang dat er alleen in bestaat te horen zeggen dat hetgeen aangevraagd werd door de verzoeker niet vergunningsplichtig is, geen belang is verbonden aan het doen verdwijnen uit de rechtsorde van het bestreden besluit, wanneer het, zoals in casu, om een regularisatieaanvraag gaat; dat overigens ook de justitiële rechter desgevallend de wettigheid van het bestreden besluit kan beoordelen; dat de overige argumenten van de verzoeker niet ter zake doen;

Overwegende dat de verzoeker bijgevolg niet doet blijken van het rechtens vereiste belang;

2.2.3. Overwegende dat het beroep tot nietigverklaring niet ontvankelijk is en dat de exceptie van de verwerende partij 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 negentien februari 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.