

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 182.506 van 28 april 2008
in de zaak A. 78.283/X-8092.**

In zake : Jos KENIS,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. VAN WESEMAEL,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Jan Jacobsplein 5

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat L. DEHAESE,
kantoor houdende te 3500 HASSELT,
Luikersteenweg 187.

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

Gezien het verzoekschrift dat Jos KENIS op 14 april 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 6 februari 1998 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar ingesteld tegen het besluit van 15 mei 1997 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg waarbij de bouwvergunning wordt verleend voor de regularisatie van het bouwen van een bakkerij, feestzaal en appartement te Meeuwen-Gruitrode, Weg naar Bree 52, kadastraal bekend sectie B, nrs. 472/r/2, s/2 en t/2 en deel van 472/m/2;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur P. BARRA;

Gelet op de beschikking van 29 april 2003 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 22 oktober 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 november 2007;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. VAN WESEMAEL, die verschijnt voor de verzoeker en van advocaat M. ROOSEN, die loco advocaat L. DEHAESE verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur P. BARRA;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Feiten

1.1. Het kwestieus perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Neerpelt-Bree, vastgesteld bij koninklijk besluit van 22 maart 1978, gelegen in woongebied. Er geldt geen bijzonder plan van aanleg of uitvoeringsplan, noch een verkavelingsvergunning.

1.2. Op 16 november 1995 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meeuwen-Gruitrode tot de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoeker voor het uitbreiden van een bakkerij en bijbouwen van een feestzaal en appartement.

1.3. Bij het uitvoeren van deze vergunning werd het goedgekeurd ontwerp niet gevolgd. De uitbreiding van de bakkerij werd gebouwd tot op de achterperceelsgrens daar waar het goedgekeurd ontwerp een afstand van 3,50 m bouwvrij liet. De buitenmuren van die uitbreiding werden voorzien in groen gelakte profielplaat in plaats van metselwerk. Voorts bedraagt de kroonlijsthoogte van de hoofdbouw langs de Weg naar Bree in voor en achtergevel 6 meter in plaats van 3,80 m en 5 m.

Er werd door ROHM Limburg een proces-verbaal opgesteld.

1.4. Op 28 maart 1996 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoeker een regularisatieaanvraag in.

1.5. Op 29 mei 1996 brengt de gemachtigde ambtenaar ongunstig advies uit.

Dit advies luidt als volgt :

“ONGUNSTIG : door haar bestemming, inplanting en architectuur brengt de voorgestelde regularisatie de goede ordening van de plaats in het gedrang.

Volgens het gewestplan Neerpelt-Bree goedgekeurd bij koninklijk besluit van 22 maart 1978, is het betrokken terrein gelegen binnen een woongebied.

Het inrichtingsbesluit van 28 december 1972 betreffende de gewestplannen regelt dit gebied in artikel 5 § 1.0 en 19.

De voorgestelde regularisatie kan vanuit ruimtelijk oogpunt niet aanvaard worden, omdat het ontwerp met een uitbreiding tot op de achterste perceelsgrens in tegenspraak is met de geldende bepalingen, die een bouwvrije strook van minimum 3 m en van de hoogte van het gebouw voorzien. Dit werd reeds gesteld in mijn ongunstig advies van 9 december 1994.

Met dit standpunt werd rekening gehouden in het gewijzigd ontwerp van 15 maart 1995 van architect Baelen, dat na een openbaar onderzoek en na een gewijzigd advies van de Administratie Wegen en Verkeer goedgekeurd werd, gelet op mijn advies van 9 november 1995. Dit ontwerp, met een kroonlijst van 3,80 m en een nokhoogte van 8,30 m kon eveneens aanvaard worden, omdat het voorgestelde volume nog juist aanvaardbaar was binnen het bestaand straatbeeld.

Het te regulariseren gebouw, met een kroonlijst van 6,00 m en een nok van 9,60 m kan omwille van het overdreven volume niet aanvaard worden, omdat het afbreuk doet aan het bestaande straatbeeld. Dit wordt tevens gesteld in de klacht van de gebuur, waarin de overtreding gemeld wordt.

In bijkomende orde dient te worden opgemerkt dat er geen nieuw openbaar onderzoek werd georganiseerd, wat, gelet op de gewijzigde plannen, nochtans noodzakelijk was. De bijgevoegde akkoorden zijn terzake onvoldoende.

De werkwijze, waarbij een aanvaardbaar plan ter misleiding van de administratie wordt voorgelegd, maar waarbij een grootschaliger plan wordt uitgevoerd, kan omwille van een goede ruimtelijke ordening niet aanvaard worden.

Derhalve is de vergunning te weigeren”.

1.6. Op 6 juni 1996 beslist het college van burgemeester en schepenen van Meeuwen-Gruitrode de vergunning te weigeren.

1.7. Op 18 juni 1996 tekent de verzoeker administratief beroep aan tegen de weigeringsbeslissing bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg.

Hierin betoogt hij dat het bouwen tot op de perceelsgrens in de plaats komt van een 3 m hoge scheidsmuur. Voorts is de verhoging van de kroonlijsthoogte van 5 naar 6 m veroorzaakt door de integratie van de meelsilo in

de gebouwen. Ten slotte is er een diversiteit van de bestaande bebouwing in de omgeving waardoor het volume niet overdreven voorkomt.

1.8. Op 15 mei 1997 beslist de bestendige deputatie tot de inwilliging van het beroep en tot de afgifte van de vergunning.

Dit besluit is als volgt gemotiveerd :

“Overwegende dat het dossier onvolledig is gelet op het ontbreken van een openbaar onderzoek; dat naar aanleiding van de hoorzitting de Bestendige Deputatie besliste om het dossier te vervolledigen met een openbaar onderzoek van de bouwaanvraag; dat tijdens dit openbaar onderzoek geen bezwaarschriften werden ingediend;

Overwegende dat (de) Bestendige Deputatie van oordeel is dat de regularisatie vanuit ruimtelijk stedenbouwkundig oogpunt aanvaardbaar is;

Overwegende dat het beroep kan ingewilligd worden;

1.9. Op 29 mei 1997 tekent de gemachtigde ambtenaar beroep aan bij de minister tegen deze inwilligingsbeslissing van de bestendige deputatie.

Als redenen geeft hij aan :

“Ik meen dit beroep te moeten instellen ter vrijwaring van de goede ordening aldaar.

Zowel door de inplanting van een blinde gevel op de perceelsgrens met een lengte van 45,5 meter als de overdreven grondbezetting, door het onharmonisch volume en door verstoring van het straatbeeld, brengt het ontwerp de goede ruimtelijke ordening in het gedrang.

De parking is verkeerstechnisch ongunstig gelegen.

Daarenboven gaat het deels om het regulariseren van een wederrechtelijke toestand. Voor regularisatieaanvragen kunnen geen andere (mildere) vormen gehanteerd worden dan voor de normale bouwaanvragen”.

1.10. Op 30 september 1997 brengt de gemachtigde ambtenaar de Procureur des Koning ter kennis dat hij opteert als vordering tot herstel voor het herstel van de plaats in de oorspronkelijke staat.

1.11. Op 3 december 1997 stelt de afdeling Stedenbouwkundige Vergunning voor het beroep van de gemachtigde ambtenaar in te willigen.

1.12. Met een brief van 5 december 1997 verzoekt de verzoeker gehoord te worden.

Op de hoorzitting brengt hij een nota met opmerkingen t.a.v. het beroep van de gemachtigde ambtenaar voor. Hij stelt onder meer dat er reeds een blinde gevel van 26,90 m was vergund en dat het nieuw gedeelte van 18,60 m een

overdekte koer met een bouwvallige blinde bakstenen muur vervangt door een laagbouwconstructie. Door het optrekken van de hoogte kan de silo geïntegreerd worden in gans het gebouw. Er is geen bezwaar ingediend door een buur.

1.13. Met het bestreden besluit beslist de minister tot de inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar.

Dit besluit is als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat voor het perceel in 1995 (een) bouwvergunning werd gegeven tot het uitbreiden van de bestaande bakkerij, waarbij de inplanting een afstand van 3,5 meter tot de achterste perceelsgrens moest bewaren, dit gezien van op de gewestweg naar Bree; dat bij de realisatie van de werken de vergunning niet werd gevolgd maar dat tot tegen deze erfscheiding is gebouwd, waarbij voor deze opgaande wand metalen sandwichpanelen zijn aangewend; dat van het uitbreidende hoofdgebouw, de kroonlijst- en nokhoogte, die volgens de bouwvergunning 5,00 en 8,30 meter bedroegen, op respectievelijk 6,00 en 9,60 meter werden gebracht;

Overwegende dat het een hoekperceel betreft tussen de Gruitrodebaan en de Weg naar Bree; dat op het gelijkvloers de bakkerij werd uitgebreid met magazijn, werkplaats en stockageruimten, en dat op de verdieping naast een appartement een feestzaal met bureel en nutsruimten werd gerealiseerd;

Overwegende dat dus ten overstaan van de vergunning een beduidend omvangrijker gebouw werd opgericht, zowel in hoogte als in bouwdiepte; dat de naaste eigendommen, links van de Weg naar Bree en rechts langs de Gruitrodebaan bebouwd zijn met gangbare vrijstaande woningen op normale afstand van de weg en van de laterale erfscheidingen; dat het nu voorliggend bouwontwerp een bestemming en uitzicht inhoudt die ten overstaan van de aanpalende gronden een zeer bezwarende ruimtelijke weerslag hebben; dat in de perceelsgrens, die van op de Gruitrodebaan gezien een zijdelingse erfscheiding is, een blinde gevel van 45 meter lengte is ontstaan die door lengte en materiaalgebruik een esthetisch zeer twijfelachtige aanblik biedt; dat door overdreven bouwprogramma het stedenbouwkundig evenwicht van het plaatselijk woongebied ernstig wordt verstoord, waar de zorg tot behoud van de nodige zijdelingse en achterliggende open ruimte grotendeels op de aanliggende eigendommen wordt gelegd;

Overwegende dat om deze redenen de goede plaatselijke aanleg in het gedrang is gekomen; dat de bestendige deputatie geen enkel concrete stedenbouwkundige reden tot vergunning heeft aangebracht; dat deze beslissing in strijd (is) met de regels van een goed ruimtelijk beleid en dat het beroep van de gemachtigde ambtenaar dient bijgetreden”.

2. Ten gronde

2.1.1. Het enig middel is

“genomen uit de schending van artikel 43 §2, eerste lid van de voor het Vlaams Gewest gecoördineerde stedenbouwwet, uit de schending van het KB van 22 maart 1978 houdende vaststelling van het gewestplan Neerpelt-Bree, uit de schending van artikel 5.1.0 van het KB van 28 december 1972, uit de schending van artikel 19 van het KB van 28 december 1972, uit de schending

van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motiveringsplicht der bestuurshandelingen, uit de schending van het redelijkheids- en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, wegens gebrek aan de rechtens vereiste feitelijke grondslag, en wegens machtsoverschrijding.

Doordat de minister in het bestreden besluit aan beroeper de bouwvergunning weigert voor de deelse regularisatie van de aanbouw van een bakkerij, gelegen in de woonzone volgens het toepasselijke gewestplan, stellende dat de goede plaatselijke aanleg zou geschaad zijn omdat het ontwerp een 'zeer bezwarende ruimtelijke weerslag' zal hebben ten aanzien van de aanpalende gronden, dat de blinde gevel op de perceelsgrens een 'esthetisch zeer twijfelachtige aanblik biedt', en dat het gerealiseerde bouwvolume tot gevolg heeft dat 'de zorg tot behoud van de nodige zijdelingse en achterliggende open ruimte grotendeels op de aanliggende eigendommen wordt gelegd'.

En doordat dit ministerieel besluit een beslissing van de bestendige deputatie van Limburg houdende afgifte van de bouwvergunning vernietigt.

Terwijl de minister, oordelend in beroep over een bouwvergunningsaanvraag, zeer zorgvuldig dient te motiveren waarom de motieven die in een vorige aanleg geleid hebben tot het afleveren van de vergunning, niet bijgetreden kunnen worden (...).

En terwijl de Bestendige Deputatie van Limburg middels het vergunningsbesluit dd. 15 mei 1997 het administratief beroep had ingewilligd dat beroeper op 18 juni 1996 had ingesteld, waarin op precieze wijze de redenen waren opgegeven waarom bepaalde aanpassingen aan de vroegere bouwvergunning waren doorgevoerd, en waarom deze wijzigingen van aard waren de toestand ter plaatse te verbeteren.

En terwijl beroeper ter hoorzitting op de AROHM-administratie nog een motiveringsnota had neergelegd, waaromtrent de minister in het bestreden besluit met geen woord rept.

En terwijl beroeper nog de voorzorg had genomen om het schriftelijk akkoord te bekomen van zijn burens met betrekking tot de aangepaste bouwplannen.

En terwijl de minister deze concrete argumenten en elementen, die steun vinden in het dossier en die rechtstreeks betrekking hebben op de plaatselijke situatie, niet zomaar terzijde kan schuiven omwille van de in het bestreden besluit vertolkte algemene vaststellingen, volgens dewelke de gevel op de perceelsgrens storend zou zijn en het 'bouwprogramma' de nodige open ruimte ter plaatse zou wegnemen.

En terwijl het bestuur, zelfs wanneer het een constante beleidsvisie inzake de goede ruimtelijke ordening wenst toe te passen bij de beoordeling van bouwaanvragen, deze beleidsvisie steeds dient te toetsen aan de omstandigheden van de concrete casus (...)

En terwijl het weigeringsmotief met betrekking tot het bouwen van de zijmuur op de perceelsgrens te meer klemmt, nu ook het voorliggende hoofdgebouw steeds op de scheidingslijn heeft gestaan en de aanbouw enkel in het verlengde daarvan komt, ter vervanging van een bakstenen muur die er ook steeds op dezelfde plaats heeft gestaan.

En terwijl de 'open ruimte' ter plaatse nooit bestaan heeft, gezien het de koer van de bakkerij betrof waar gewerkt werd, en die van de aanpalende tuin van de buur was afgescheiden door een betonnen muur.

En terwijl de door de minister geuite bezorgdheid voor de situatie van de naburige eigendommen redelijkerwijze moet geacht worden weggenomen te zijn door het feit dat het openbaar onderzoek geen bezwaarschriften heeft opgeleverd, en dat de betrokken burens bovendien vooraf hun schriftelijk akkoord hadden betuigd met de ingediende bouwplannen.

En terwijl de minister de bevoegdheid mist om, in naam van de ‘goede plaatselijke aanleg’, in het algemeen te stellen dat het bouwen op de perceelsgrens in casu moet afgekeurd worden, hoewel uit het dossier blijkt dat daarvoor motieven voorhanden zijn die op het eerste gezicht niet onredelijk lijken, doch door de minister onbesproken worden gelaten.

En terwijl in het bestreden besluit helemaal niets terug te vinden is over de argumentatie die beroeper in de loop van de beroepsprocedure had aangebracht en die er onder meer mede toe geleid heeft dat het provinciebestuur de bouwvergunning had afgeleverd, meer bepaald met betrekking tot de noodzaak van het mee overbouwen van de tussenruimte, en van het inbouwen van de meelsilo.

En terwijl de algemene motieven die geacht worden het bestreden besluit te dragen, derhalve te weinig gespecificeerd en gemotiveerd zijn, en redelijkerwijze niet opwegen tegen de concrete elementen die het verlenen van de vergunning verantwoorden”.

2.1.2. De verwerende partij merkt op dat, daar er geen gedetailleerd ordeningsplan geldt, de vergunningverlenende overheid de aanvraag diende te evalueren aan de hand van de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg van de plaats. De eisen welke een behoorlijke plaatselijke aanleg stellen, worden discretionair beoordeeld rekening houdend met de bestemming van het perceel en die van de buurt waar het perceel gelegen is.

Zij wijst voorts op de verschillen tussen wat vergund werd op 16 november 1995 en wat werd uitgevoerd.

De beoordeling van de goede plaatselijke ordening is concreet gebeurd en is in geen enkel opzicht onredelijk. De beslissing geeft duidelijk de motieven aan die rusten op een goede ruimtelijke ordening. De beslissing van de bestendige deputatie heeft daarentegen geen concrete stedenbouwkundige redenen aangebracht.

Voorts is de afwezigheid van bezwaren geen waarborg voor een goede plaatselijke ruimtelijke ordening.

De door de verzoeker tijdens het administratief beroep aangehaalde argumenten vermogen niet de goede plaatselijke aanleg te vrijwaren. Bovendien is een beslissing voldoende gemotiveerd zo ze de motieven aangeeft die steunen op een goede ruimtelijke ordening.

2.1.3. In zijn memorie van wederantwoord stelt de verzoeker nog dat de weigering in de mate ze gesteund is op het feit dat het project esthetisch een twijfelachtige aanblik biedt, steunt op een beoordeling vreemd aan de goede ruimtelijke ordening. Voorts formuleerden zowel de gemeente als de bestendige deputatie op dat punt geen bezwaren en werd ook geen particulier bezwaar geformuleerd.

De verwerende partij gaat volkomen voorbij aan het feit dat de uitbouw en lichte verhoging van het gebouw tot doel heeft een storende 8 meter hoge silo te incorporeren.

De verwerende partij miskent aldus ook de akkoordverklaringen van de burens die opteerden voor het wegwerken van de silo en schendt de motiveringsverplichting door niet op de desbetreffende argumenten van de verzoeker te antwoorden.

In zijn laatste memorie voegt de verzoeker hier niets wezenlijks aan toe.

2.2.1. 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 bestuursinstellingen 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. 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”. Uit een en ander volgt dat wat de motiveringsverplichting betreft, de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen een wet is van suppletoire aard.

Artikel 53, § 3, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: Coördinatiedecreet), legt aan de bestendige deputatie en aan de Vlaamse regering, wanneer zij in beroep uitspraak doen over bouw- en verkavelingsaanvragen, een motiveringsverplichting op die niet minder streng is dan deze voorgeschreven door de wet van 29 juli 1991. Het bestreden besluit valt derhalve niet onder de toepassing van laatstgenoemde wet.

Uit wat voorafgaat volgt dat de ingeroepen schending van de motiveringsverplichting geacht moet worden te zijn afgeleid uit de schending van artikel 53, § 3 van het Coördinatiedecreet.

2.2.2. Naar luid van artikel 53, § 3, van het Coördinatiedecreet dienen beslissingen in beroep over bouwvragen “met redenen (worden) omkleed”.

Aan de door deze wetsbepaling voorgeschreven motiveringsplicht is voldaan wanneer de uitspraak over het bouwberoep duidelijk de met de

plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening verband houdende redenen opgeeft waarop de overheid haar beslissing steunt, derwijze dat het de aanvrager mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen, en dat de Raad van State de hem opgedragen wettigheidscontrole kan uitoefenen, dat hij m.a.w. kan nagaan of de 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.

2.2.3. Het besluit van de bestendige deputatie was in wezen niet gemotiveerd. Er kan de minister alleen daarom al niet ten kwade geduid worden niet te hebben geantwoord op de “argumentatie” van de bestendige deputatie.

2.2.4. De bestreden beslissing steunt in essentie op het feit dat volgens de minister het project door te bouwen tot op de achterperceelsgrens en door hoger te bouwen een zeer bezwarende ruimtelijke weerslag heeft en dat door de lengte en het materiaalgebruik het project een esthetisch zeer bedenkelijke aanblik biedt.

Deze overwegingen, die onmiskenbaar de ruimtelijke ordening betreffen, zijn niet onredelijk en er blijkt niet dat zij niet gesteund zijn op correcte gegevens.

2.2.5. De feitelijke beweringen die de verzoeker aanbrengt en die volgens hem het project ruimtelijk aanvaardbaar en zelf aangewezen zouden maken, betreffen zijn oordeel over de ruimtelijke ordening. Zij tonen niet aan dat de beoordeling door de verwerende partij kennelijk onredelijk is of op verkeerde gegevens berust.

Ook het feit dat de huidige burens geen bezwaar hebben geformuleerd ten aanzien van het ontwerp doet aan het bovenvermelde geen afbreuk. Nog minder is de overheid gebonden door enige akkoordverklaring door particulieren.

2.2.6. Het enig middel is ongegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op achtentwintig april 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	S. DE CLERCQ,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DE CLERCQ.

R. STEVENS.