

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 184.746 van 25 juni 2008
in de zaak A. 85.140/X-9057.**

In zake : Josée BARZEELE,
die woonplaats kiest bij
advocaat I. VANDEBORNE,
kantoor houdende te 3010 LEUVEN (KESSEL-LO),
Koning Albertlaan 152

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 Josée BARZEELE op 1 juli 1999 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 4 mei 1999 van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar tegen het besluit van 20 januari 1999 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg waarbij het beroep van de verzoekster tegen het besluit van 19 oktober 1998 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoeselt tot weigering van de vergunning voor de gedeeltelijke regularisatie van een winkel met twee appartementen en voor het uitbreiden van het gelijkvloers aan de Dorpsstraat te Hoeselt, kadastraal bekend sectie F, nr. 66/l, gedeeltelijk ingewilligd wordt;

Gezien de toelichtende memorie;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur T. DE WAELE;

Gelet op de beschikking van 24 februari 2004 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

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

Gelet op de beschikking van 5 december 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 11 januari 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. BRUYNINCKX, die loco advocaat I. VANDEBORNE verschijnt voor de verzoekster, en van advocaat L. TIJINI, die loco advocaat L. DEHAESE verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het advies van auditeur T. DE WAELE;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De rechtspleging

De verwerende partij diende laattijdig een memorie van antwoord en een administratief dossier in. Overeenkomstig artikel 21, vijfde lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient deze memorie uit de debatten te worden geweerd.

2. De feitelijke gegevens van de zaak

2.1. De verzoekster is eigenaar van een gebouw, gelegen aan de Dorpsstraat 20 te Hoeselt.

2.2. Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 april 1977 vastgestelde gewestplan Sint-Truiden-Tongeren gelegen in woongebied.

Het is niet gelegen binnen het beheersingsgebied van een bijzonder plan van aanleg, noch binnen dit van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

2.3. Op 12 februari 1996 bekomt de verzoekster een bouwvergunning voor het bouwen van een winkelruimte met twee appartementen. Op het gelijkvloers is ruimte voorzien voor het inrichten van een bankfiliaal, terwijl daarboven twee appartementen zouden worden ingericht.

Bij het uitvoeren van de voormelde vergunning heeft de verzoekster evenwel een aantal wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de vergunde plannen. Meer bepaald werd op de eerste verdieping, achteraan, het terras omgebouwd tot een slaapkamer, correspondeert de kroonlijsthoogte van het gebouw niet met de goedgekeurde plannen, werden gedeelten van de zijgevels die boven de aanpalende eigendommen uitsteken in andere materialen uitgevoerd, werden in de voorgevel op de eerste en de tweede verdieping de aangevraagde ronde kolommen uitgevoerd in vierkant metselwerk, en werd het gebouw volledig onderkelderd.

2.4. De verzoekster dient ter regularisatie van deze ingrepen op 21 januari 1998 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoeselt een bouwaanvraag in, en vraagt bij deze gelegenheid meteen ook een vergunning om het gelijkvloers achterwaarts in de diepte verder te mogen uitbreiden, teneinde het bankfiliaal meer ruimte te geven.

2.5. Gedurende het openbaar onderzoek over de aanvraag worden twee bezwaarschriften ingediend.

2.6. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoeselt formuleert op 16 februari 1998 een gunstig preadvies.

2.7. De gemachtigde ambtenaar brengt op 12 oktober 1998 een ongunstig advies uit “voor het regulariseren van een winkel met twee appartementen”.

Met betrekking tot de regularisatie van de afwerking van de zijgevels, de vierkante kolommen in de voorgevel en de onderkeldering wordt gesteld dat deze kunnen aanvaard worden.

De regularisatie van de kroonlijsthoogte en de slaapkamer op de verdieping worden evenwel negatief geadviseerd, alsook de ontworpen uitbreiding van de bestaande handelsruimte op het gelijkvloers, met betrekking tot dewelke gesteld wordt dat aldus een “te grote bouwdichtheid” zou ontstaan.

2.8. Bij besluit van 19 oktober 1998 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoeselt de gevraagde vergunning, onder verwijzing naar het door de gemachtigde ambtenaar uitgebrachte ongunstige advies.

2.9. Op 22 oktober 1998 tekent de verzoekster tegen deze weigeringsbeslissing administratief beroep aan bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg.

Op 20 januari 1999 willigt de bestendige deputatie dit beroep deels in, meer bepaald voor wat betreft “de regularisatie van de kroonlijsthoogte, van de afwerking van de zijgevels, van de vierkant gemetselde kolommen op de tweede verdieping in de voorgevel, van de onderkeldering en voor de ontworpen uitbreiding op het gelijkvloers onder voorwaarde (...)”.

Het beroep wordt niet ingewilligd voor “de regularisatie van de uitbreiding aan de achterzijde op de verdieping”, zijnde de slaapkamer.

2.10. Op 28 januari 1999 tekent de gemachtigde ambtenaar tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg beroep aan bij de bevoegde Vlaamse minister.

De gemachtigde ambtenaar argumenteert dat “het volledig dichtbouwen van het perceel tot een diepte van meer dan 31 meter (...) ruimtelijk-stedenbouwkundig niet te verantwoorden” is, dat het ontwerp “de kwaliteit van het binnengebied in het gedrang” brengt en “wonen onaantrekkelijk” maakt, en dat “wegens de ligging in de kern van de gemeente (...) voor kwaliteitsvol wonen (moet) gekozen worden”.

2.11. Op 12 april 1999 richt de verzoekster een rappelbrief aan de minister.

Een hoorzitting wordt georganiseerd op 26 april 1999.

2.12. Bij besluit van 4 mei 1999 willigt de minister het door de gemachtigde ambtenaar ingestelde beroep in.

Dit is het bestreden besluit.

Het besluit is als volgt gemotiveerd :

“Overwegende dat de grond volgens het gewestplan Sint-Truiden - Tongeren, vastgesteld bij koninklijk besluit van 5 april 1977, gelegen is in een woongebied; dat overeenkomstig artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen de woongebieden bestemd zijn voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven; dat deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen echter maar mogen worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving;

Overwegende dat het terrein niet gelegen is binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling; dat wegens het ontbreken van enig gedetailleerd ordeningsplan de vergunningverlenende overheid de voorliggende vraag dient te evalueren aan de hand van de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het vigerend gewestplan;

Overwegende dat het gaat om een terrein in gesloten bouwwijze, in volle centrum van de gemeente; dat de aanvraag enerzijds de regularisatie beoogt van niet volgens een eerdere bouwtoelating uitgevoerde werken, met name het over de volledige breedte toebouwen van de verdieping tot een bouwdiepte van 15 meter, waar deze bouwdiepte slechts over een beperkte breedte aan de linkerkant was vergund; dat anderzijds wordt gevraagd op het gelijkvloers een bijkomende kantoorruimte in functie van een bankfiliaal te mogen bouwen, dit eveneens over de volle breedte van het terrein; dat de bestendige deputatie vergunning heeft gegeven voor de uitbreiding van het gelijkvloers maar de bouwtoelating heeft geweigerd voor de uitbouw op de verdieping; dat tegen dit weigerend luik van de aanvraag de particulier geen hoger beroep heeft ingesteld;

Overwegende dat het terrein over zijn gehele breedte en tot een diepte van 31 meter door kantoorruimte voor een bankfiliaal zou worden ingenomen; dat ongeacht de omgevende configuratie in de kern waar eveneens in bepaalde gevallen en in functie van handelsdoeleinden grotere bouwdiepten en garageboxen op het gelijkvloers diep in het binnengebied doordringen, het steeds verder blijven toelaten van dergelijke bouwvormen leidt tot een volledig toebouwen van de open ruimte achter de rijbebouwing aan de straat;

Overwegende nochtans dat dergelijke open ruimte een goede beluchting en bezonning van het binnengebied waarborgt en een fysisch en sociaal noodzakelijk element vormt ter vrijwaring van een zekere algemene hygiëne en van het stedenbouwkundig evenwicht van de plaats; dat hier de zorg tot behoud van deze noodzakelijk geachte onbebouwde strook weer verder op de nog resterende open gebleven eigendommen wordt gelegd; dat in die zin de goede aanleg van de plaats wordt geschonden; dat het doorlopen van het terrein tot in de Hoflaan, met behoud van open ruimte, hier geen doorslaggevend argument vormt waar de verdere stedenbouwkundig logische afwerking langs deze Hoflaan daar ook een bebouwing vereist”.

3. De gegrondheid van het beroep

3.1.1. De verzoekster voert in het inleidend verzoekschrift in een eerste middel aan wat volgt :

“Eerste middel, genomen uit de schending van de Wet van 29 juli 1991 op de uitdrukkelijke motiveringsplicht en de afwezigheid van de rehtens vereiste grondslag;

Doordat de bestreden beslissing enkel de uitbreiding naar achteren toe van het gelijkvloers bespreekt.

Terwijl de bestendige deputatie behalve het verlenen van een bouwvergunning voor deze uitbreiding van het gelijkvloers ook de regularisatie van een aantal zaken had toegestaan (kroonlijsthoogte, afwerking zijgevels, vierkant gemetselde kolommen op de tweede verdieping in de voorgevel, ...).

Bespreking

Er kan vastgesteld worden dat het bestreden besluit het geheel van de beslissing van de bestendige deputatie van 20 januari 1999 houdende toekenning van een bouwvergunning aan verzoekster vernietigd heeft.

Derhalve is ook de bouwvergunning vernietigd die gegeven was voor de regularisatie van de kroonlijsthoogte, de afwerking van de zijgevels, de vierkant gemetselde kolommen op de tweede verdieping in de voorgevel en van de onderkeldering.

Nochtans handelt het bestreden besluit enkel en alleen over het laatste deel van de door de bestendige deputatie verleende bouwvergunning, nl. de ontworpen uitbreiding op het gelijkvloers.

Elke administratieve beslissing moet naar behoren gemotiveerd zijn, mag niet tegenstrijdig zijn en moet steunen op een juiste feitelijke grondslag.

Het is duidelijk dat geen enkel motief wordt gegeven voor het vernietigen van de bouwvergunning betreffende hogergenoemde regularisaties.

Een uitgebreide motivering op dit punt ware nochtans wenselijk geweest, daar de bestendige deputatie in haar besluit deze gevraagde regularisaties positief beoordeeld heeft.

Het middel is gegrond”.

In haar toelichtende memorie herneemt zij dit middel.

3.1.2. Een bouwvergunning is in beginsel ondeelbaar. Blijkens de formulering van het eerste middel gaat de verzoekster ervan uit dat de bouwvergunning in verschillende onderdelen kan worden opgesplitst. Zij toont evenwel op geen enkele manier de opsplitsbaarheid van de thans bestreden bouwvergunning aan. De bestreden beslissing betreft terecht de volledige vergunningsaanvraag. Zij vermocht de hele aanvraag te weigeren op grond van de onaanvaardbaarheid van de uitbreiding van het gelijkvloers.

Het eerste middel is niet gegrond.

3.2.1. De verzoekster voert in het inleidend verzoekschrift in een vierde middel het volgende aan :

“Vierde middel, genomen uit de schending van de Wet van 29 juli 1991 op de uitdrukkelijke motiveringsplicht en de afwezigheid van de rehtens vereiste grondslag;

Doordat de bestreden beslissing onvoldoende gemotiveerd is.

Terwijl van de overheid verwacht kan worden dat de opgegeven redenen haar beslissing voldoende kunnen dragen.

Bespreking

De wet van 29.07.1991 schrijft de overheid bij het opstellen van haar besluiten een afdoende motivering voor.

Zeker wanneer in casu enerzijds gemotiveerd moet worden waarom de uitbreiding van het gelijkvloers strijdig is met de onmiddellijke omgeving en de goede plaatselijke ordening en anderzijds een gedetailleerde beslissing van de bestendige deputatie moet weerlegd worden, kan verwacht worden dat een afdoende en precieze motivering wordt gegeven.

De bestreden beslissing levert echter niet die argumenten die concreet en duidelijk aangeven waarom de goede plaatselijke aanleg zich verzet tegen de uitbreiding.

Het besluit van de minister beperkt zich tot loutere stijlformules en vage algemeenheden.

‘De open ruimte vormt een fysisch en sociaal noodzakelijk element ter vrijwaring van een zekere algemene hygiëne’ is een nietszeggend motief dat niet opweegt tegen de duidelijke argumenten van de bestendige deputatie, zoals: ‘zowel op het links- als rechts aanpalende eigendom komt bebouwing voor tot op een vergelijkbare diepte; volgens de kadastrale gegevens komen in de naaste omgeving nog percelen voor met (historisch gegroeide) grote bouwdiepte.’

De bestreden beslissing stelt ‘dat in die zin de goede aanleg van de plaats wordt geschonden’, terwijl juist blijkt dat in de gehele plaatselijke aanleg grotere bouwdieptes voorkomen.

Motieven als ‘goede beluchting en bezonning’ zijn onaanvaardbaar en alleszins niet afdoende wanneer blijkt (...) dat langs de uit te breiden plaats al langs weerszijden hoge scheidingsmuren staan”.

In haar toelichtende memorie herneemt zij dit middel.

3.2.2. 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 bestuursden 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 van suppletoire aard is.

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.

Naar luid van artikel 53, § 3 van het Coördinatiedecreet moeten beslissingen in beroep over bouwaanvragen “met redenen (worden) omkleed”. Aan de door deze wetsbepaling voorgeschreven motiveringsplicht is voldaan wanneer de uitspraak over het bouwberoep duidelijk de met de goede 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.

De Raad van State mag zijn beoordeling van de eisen van de plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. Hij is in de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht op een voor hem aangevochten bouwvergunning enkel bevoegd om na te gaan of de bevoegde 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.

Het bestreden besluit werd hoger, onder overweging nr. 2.12, in extenso geciteerd.

Uit deze motivering blijkt dat, in tegenstelling tot wat de verzoekster voorhoudt, het bestreden besluit wel concreet en duidelijk aangeeft “waarom de goede plaatselijke aanleg zich verzet tegen de uitbreiding”.

Uit de overweging “dat ongeacht de omgevende configuratie in de kern waar eveneens in bepaalde gevallen en in functie van handelsdoeleinden

grotere bouwdiepten en garageboxen op het gelijkvloers diep in het binnengebied doordringen” blijkt dat de overheid bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede plaatselijke ordening rekening heeft gehouden met de ordening in de onmiddellijke omgeving. Zij oordeelde dat die vaststelling tot de conclusie noopt dat een einde moest worden gesteld aan het volbouwen van de onmiddellijke omgeving. De verzoekster gaat er van uit dat, nu “in de gehele plaatselijke aanleg grotere bouwdieptes voorkomen”, het vergunnen van de door haar aangevraagde uitbreiding van de bouwdiepte op het gelijkvloers achteraan geen schending van de goede plaatselijke aanleg kan uitmaken. Hiermee beperkt zij zich tot een loutere opportunitetskritiek, waarvan de Raad van State in de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrole niet bevoegd is kennis te nemen en erover uitspraak te doen.

De verzoekster toont niet aan dat de bevoegde overheid haar beslissing heeft genomen op grond van verkeerde gegevens, noch dat de opgegeven redenen die beslissing niet voldoende kunnen dragen.

De motivering is afdoende. Het vierde middel is bijgevolg niet gegrond.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek.

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

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	G. SCHEVENEELS,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

G. SCHEVENEELS.

R. STEVENS.