

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 188.035 van 18 november 2008
in de zaak A. 81.959/X-8637.**

In zake : 1. Norbertus BREKELMANS,
2. Francesca WITTERS,
die woonplaats kiezen bij
advocaat P. FLAMEY,
kantoor houdende te 2018 ANTWERPEN,
Jan Van Rijswijcklaan 16

tegen :

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

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

Gezien het verzoekschrift dat Norbertus BREKELMANS en Francesca WITTERS op 14 januari 1999 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van “het besluit van de Vlaamse minister van openbare werken, vervoer en ruimtelijke ordening dd. 9 november 1998 houdende weigering van bouwvergunning voor werken aan gebouwen gelegen aan de Lage Mierdseweg te Oud-Turnhout, kadastraal gekend onder sectie D 178a, 179a, 180a, 181a, 183a, 185g, 186b, 186b en 187a”;

Gezien de toelichtende memorie en de memorie van wederantwoord van de verzoekende partij;

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

Gelet op de beschikking van 3 oktober 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 memories;

Gelet op de beschikking van 27 juni 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 5 september 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. CLEMENT;

Gehoord de opmerkingen van advocaat G. VERHELST, die loco advocaat P. FLAMEY verschijnt voor de verzoekende partijen, 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;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Feiten

1.1. De verzoekende partijen zijn eigenaar van een aantal gronden en gebouwen, gelegen aan de Lage Mierdseweg te Oud-Turnhout, kadastraal bekend sectie D, nrs. 178/a, 179/a, 180/a, 181/a, 183/a, 185/g, 186/b, 186/c en 187/a. Deze percelen zijn krachtens het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan Turnhout gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het terrein is niet gelegen binnen een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg bestaat en evenmin binnen het gebied van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

1.2. Op 16 juni 1994 verkrijgen de verzoekende partijen van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Oud-Turnhout een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een hoeve tot een residentiële woning op voornoemd terrein.

1.3. Op 2 december 1996 vragen de verzoekende partijen aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Oud-Turnhout de

“regularisatie verbouwing en gedeeltelijke afbraak bijgebouwen van woning” op het voornoemde terrein.

In de bij die regularisatieaanvraag horende toelichtingsnota wordt onder meer het volgende gesteld:

“Alhoewel de aard van de bedrijvigheden op het eigendom wezenlijk gewijzigd is (... de aanvankelijke hoeve met commercieel landbouwbedrijf is geëvolueerd tot woonst met aanhorigheden waarbij het houden van paarden als hobby bedreven wordt ...), blijft de bestemming van het eigendom feitelijk ongewijzigd, meer in het bijzonder woonhuis + stallingen + bergingen voor hooi, landbouwmaterieel e.d.m. (...) Voor alle duidelijkheid dient te worden opgemerkt dat de huidige aspecten qua ‘agrarische activiteit’ gebeuren op niet commerciële basis. Het houden en opleiden van paarden vereist in elk geval een gedegen infrastructuur, zowel qua gebouwen als qua gebruik van de omliggende weilanden.

(...)

SLOTBESCHOUWING:

Overwegende dat:

- eerder op basis van een afzonderlijk dossier vergunning werd verleend tot verbouwing van woning met aangebouwde stallingen, ongeacht omvang van de uitbreiding van de woning (weliswaar binnen het bestaande volume van de oorspronkelijke woning met aangebouwde stallingen) ;
- op basis van die eerder verleende vergunning de continuïteit van het landbouwbedrijf en het overeenstemmend gebruik, zowel van de gebouwen als de omliggende gronden geenszins kon gegarandeerd worden;
- de eigenaar het geheel van de verfraaiingswerken aan de bijgebouwen heeft aangevat zonder daartoe voorafgaandelijk een vergunning aan te vragen, hetgeen ontegensprekelijk een inbreuk op de geldende wetgeving inzake Stedebouw en Ruimtelijke ordening is, doch dat hij, uitgaande van het besef dat hij globaal een belangrijke volumevermindering teweeg bracht, zich daarvan niet bewust was;
- door (weliswaar louter toeval) de huidige eigenaar/bewoner op niet-commerciële basis begaan is met het houden en verzorgen van een beperkt aantal paarden en daardoor alsnog een deel van de bestaande stallingen opnieuw in gebruik neemt;
- de overige bestaande bijgebouwen overwegend in gebruik genomen worden in functie van het houden van die paarden (landbouwtractor en ander -materieel, hooi-opslag, e.d.m.) en slechts een beperkt deel (overdekt terras, ...) dienstig is als verlenging van de woonfunctie ;
- de behouden bijgebouwen in elk geval een opknapbeurt vereisten en dat louter een deel van de oorspronkelijke constructies, dienstig als kippe- en andere koterij afgebroken werden;
- de omliggende gronden effectief en op verzorgde wijze in gebruik gehouden worden als weilanden en graanakkers, waardoor in de praktijk de benutting van de gehele site zich bijzonder goed inpast in de respectabele ... en verder te respecteren ruimere omgeving;
- kan benadrukt worden dat de eigenaar steeds ter goede trouw heeft gehandeld;

(...)

wordt met belangstelling uitgekeken naar een positieve, constructieve afhandeling van deze regularisatieaanvraag.

Voor zover dit van toepassing zou zijn, zal de eigenaar aanbevolen worden om zich bij de resterende werkzaamheden en gebeurlijk aanvullende maatregelen welke zouden opgelegd worden in het kader van de vergunningsaanvraag, deskundig te laten begeleiden”.

Uit de voornoemde toelichtingsnota blijkt:

- dat werden afgebroken: een deel (2b en 2c) van de paarden- en koeienstallingen (volume 2), een deel (3b) van de hooisluur (volume 3), alsmede een pluimveestal + berging (volume 6) en een andere berging (volume 7);
- dat het dak van de resterende paarden- en koeienstallingen (2a van volume 2) werd vernieuwd, alsmede de langse zijgevel aan de linkerkant en dat deze bestemd werden als “paardenstal met tuigkamer”;
- dat tussen de voornoemde paardenstal en de woning een nieuw verbindingsvolume (2d) werd gerealiseerd “in functie van sanitaire voorzieningen bij de tuigkamer”;
- dat aan de zijde van het hoofdgebouw de hooisluur (volume 3) tot in het midden werd dichtgemaakt met een volsteense muur, waarbij een fitness- en sanitaire ruimte alsmede een overdekt terras werd voorzien;
- dat de paardenstal, garage en berging en de melkplaats koeien (volume 4) werden bezet met steenstrips, waarbij dit volume bestemd werd als paardenstal (4a) en als garages (4b), na aanpassing van deur-, poort- en vensteropeningen.

1.4. Op 9 januari 1997 verleent de afdeling Land het volgende ongunstige advies over de aanvraag:

“Het betreft de zéér ingrijpende verbouwing van de bijgebouwen van een gedsaffecteerde hoeve.

Uit de plannen en de aard van de uitgevoerde werken blijkt dat hier eerder sprake is van vernieuwbouw dan van verbouwingswerken, wat niet in overeenstemming is met het decreet van 13 juli '94.

Door deze werken, de verbinding tussen de bestaande gebouwen en de oprichting van een aantal nieuwe of vernieuwde muren en doorgangen is een modern residentieel complex ontstaan.

Het bouwperceel is gelegen in een nog intensief uitgebaat agrarisch gebied.

Vanuit het standpunt van een goede landinrichting kan de regularisatie van dit residentieel complex niet toegestaan worden. Dit zou immers een aantasting betekenen van de plaatselijke landbouwstructuren”.

1.5. Op 8 september 1997 verleent de gemachtigde ambtenaar het volgende ongunstige advies over de aanvraag:

“ONGUNSTIG ; de bouwvergunning moet worden geweigerd :

De verbinding tussen de gebouwen 1 en 2 is onaanvaardbaar. Verdere uitbreiding boven de 700m³ is onaanvaardbaar.

Voor de gebouwen 2c, 2b, 2e, 3a, 3b, 4a, 4b, 5, 6, 7 en 8 is mij geen bouwvergunning bekend en de gebouwen zijn ook niet aangeduid op de kadasterplannen. Het verbouwen van niet-vergunde gebouwen is onaanvaardbaar. Indien voor een deel van de gebouwen toch een vergunning zou zijn afgeleverd dient voor deze gebouwen een nieuwe aanvraag te worden ingediend”.

1.6. Op 9 september 1997 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Oud-Turnhout de gevraagde regularisatievergunning.

1.7. Op 19 maart 1998 verwerpt de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen het voormelde collegebesluit.

1.8. Op 9 november 1998 verwerpt de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de voornoemde deputatiebeslissing, na de verzoekende partijen te hebben gehoord. Dit is de bestreden beslissing, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

“Overwegende dat het terrein oorspronkelijk bezet was met een landbouwbedrijf, opgebouwd uit een woning en omliggende bedrijfsgebouwen; dat op 21 juni 1994 door het college van burgemeester en schepenen onvoorwaardelijk vergunning werd gegeven voor het verbouwen van de hoevewoning tot een residentiële woning; dat alle omliggende vroegere bedrijfsgebouwen niet waren opgenomen in de vergunning; dat huidige aanvraag de regularisatie beoogt van de in uitvoering zijnde verbouwingswerken en gebruikswijzigingen van de bestaande omliggende vroegere bedrijfsgebouwen;

Overwegende dat de totale bestaande configuratie zich volgens het voorliggend plan laat omschrijven als:

- de woning gelegen op circa 9,6 m uit de as van de Lage Mierdseweg; hier werden conform de voormelde bouwvergunning aan beide zijden de op plan aangeduide delen 1 b en 1 c weggebroken;
- stalling 2a, 2b en 2c - zijnde een koeien- en paardenstal - gelegen op 6,26 m achter de woning; de onderdelen 2b en 2c werden reeds weggebroken;
- een zeer bouwvallige berging (7) voor materieel met aangrenzend een open fazantenren, gelegen rechtsachter voormelde paardenstal; deze berging werd reeds afgebroken;
- een uiterst bouwvallig fazanten- en kippenhok (8), ingeplant achter voornoemde berging;
- een op 7,5 m aan de linker zijde van de woning gelegen gedeeltelijk open hooisluur (3a) met afdak (3b);
- een daarachtergelegen paardenstal met aansluitende materieelberging, garage en melkplaats voor koeien (4a en 4b), opgericht in betonsteenmetselwerk, deels eenzijdig open en in zeer bouwvallige staat;

- een verder naar achter gelegen berging voor hooi en klein materieel (5), opgetrokken in betonplaten;
- een aan de rechter zijde van voormelde constructie gelegen stal voor pluimvee en berging (6) die reeds werd afgebroken;

Overwegende dat volgende verbouwingen en gebruikswijzigingen werden uitgevoerd of gepland zijn:

- het gebouw 2a werd ingericht als tuigkamer en paardenstal, waarbij naast de aanpassing van deur en vensteropeningen ook de dakconstructie is vernieuwd; dat tussen de woning en het gebouw 2a een circa 4 m-brede serre-achtige doorgang werd opgericht; dat aan de oostzijde van het gebouw 2a bovendien een 1.2 m-brede en 6 m-lange uitbouw werd verwezenlijkt, ingericht als sanitaire ruimte;
- aan de oostelijke zijde van de schuur 3a werd het gedeelte 3b weggebroken; de noordelijke en oostelijke gevel van de schuur werd afgewerkt met houten planken; onder het nog bestaande dak van de schuur werd de westelijke zijde gedicht met metselwerk, waarbij een fitness- en sanitaire ruimte is uitgewerkt, alsmede een open terras; het overgrote deel van de ruimte wordt bestemd voor bergplaats en stelplaats voor 'bedrijfsvoertuigen';
- het gebouw 4a is omgevormd tot materieelberging en 2 paardenstallen door aanpassing van deur-, poort- en vensteropeningen en het bekleden met een gevelsteenstrip;
- het aansluitend gebouw 4b wordt eveneens via aanpassing van het metselwerk bestemd voor 3 gesloten autostelplaatsen, in uitwerking één geheel vormend met het voornoemde gebouw 4a, maar onderling gescheiden door een overdekte doorgang;
- de schuur (5) in betonplaten, met een lengte van 14,3 m bij een breedte van 6,3 m, wordt bekleed met western red cedar-planken;
- het fazanten- en kippenhok wordt omgevormd tot een dubbel hondenhok met een lengte van 9 m en een breedte van 4,2 m; hiertoe wordt het bestaande metselwerk in betonsteen bekleed met steenstrips;
- vóór het hondenhok is tenslotte nog een open mestsilo gepland van 9 bij 5,8 m;
- al de bestaande daken in grijze golfplaten worden op termijn vervangen door geprofileerde antracietkleurige staalplaat;

Overwegende dat in weerwil van wat door de aanvrager wordt gesteld minstens de berging voor hooi en klein materieel, - aangeduid onder nr. 5 - op relatief recente datum zonder enige bouwvergunning werd opgetrokken; dat deze vaststelling wordt aangetoond door de luchtfoto van het totale complex, door de advocaat tijdens de hoorzitting neergelegd, waarop bedoelde constructie nog niet zichtbaar was en waarvoor ook geen officiële bouwvergunning bekend is;

Overwegende dat de bouwheer een vennootschapsbeheerder is en als zodanig een functie uitoefent die totaal vreemd is aan enige produktielandbouwbedrijvigheid; dat het totale bouwconcept zodanig is opgevat dat rond een centrale open ruimte meerdere gebouwen worden uitgewerkt die allen gericht zijn op een residentiële en recreatieve activiteit; dat de gebouwen 4a, 4b en 8 in dergelijke bouwvallige toestand verkeerden of van zulke constructief minderwaardige kwaliteit waren dat zij niet voor enige renovatie in aanmerking kwamen; dat de voorgestelde herwerking van dergelijke volumes, in de totaliteit van de beoogde aanpassingen, als nieuwbouw dient beschouwd te worden; dat de uitwerking van de fitness- en sanitaire ruimte, weliswaar onder het bestaande dak, eveneens als zuivere nieuwbouw dient opgevat; dat ook de verbindingsruimte tussen woning en paardenstal, evenals de naastliggende sanitaire kamer, volledige nieuwbouw betreft;

Overwegende dat op grond van het beoogde residentiële en recreatieve gebruik alle ter regularisatie voorgestelde werken rechtstreeks in strijd komen met de eerder geciteerde inrichtende voorschriften van het gewestplan; dat de aanvraag bijgevolg nog slechts kan onderzocht worden naar de eventuele toepasbaarheid van regels ter afwijking van voormelde ordeningsvoorschriften; dat artikel 43, §2, zesde tot en met laatste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, stelt dat bij het verlenen van een gunstig advies de gemachtigde ambtenaar mag afwijken van de voorschriften van een ontwerp-gewestplan of gewestplan indien de aanvraag betrekking heeft op ofwel het verbouwen van een bestaand vergund gebouw binnen het bestaande bouwvolume en niet betrekking hebbend op het volledig herbouwen, ofwel op het uitbreiden van een bestaand vergund gebouw met uitzondering van woningbouw met een gebouw of een vaste inrichting op de 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 de kwaliteit van het leefmilieu, ofwel op het uitbreiden van een vergunde woning; dat de uitbreiding van een vergunde woning met inbegrip van de bijgebouwen slechts kan leiden tot een maximale vermeerdering van het bouwvolume met 20 % en waarbij het totale bouwvolume na uitbreiding maximaal 700 m³ mag bedragen; dat deze afwijking bovendien slechts kan verleend worden op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad, hetgeen betekent 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 dergelijke aanvraag in het agrarisch gebied naast een openbaar onderzoek ook onderworpen is aan het advies van het Bestuur Landinrichting van de Administratie Milieu-, Natuur- en Landinrichting;

Overwegende dat over de aanvraag - zowel in het kader van de beoogde verbouwingen als voor wat betreft de gebruikswijziging - niet het vereiste openbaar onderzoek werd verricht en het dossier op dit vlak onvolledig is; dat de afdeling Land over de aanvraag d.d. 9 januari 1997 volgend ongunstig advies verstrekke: 'In antwoord op uw brief van 3 december '96 deel ik u mee dat ongunstig advies wordt verstrekt voor de bovenvermelde aanvraag. Het betreft de zéér ingrijpende verbouwing van de bijgebouwen van een gedesaffekteerde hoeve. Uit de plannen en de aard van de uitgevoerde werken blijkt dat hier eerder sprake is van vernieuwbouw dan van verbouwingswerken, wat niet in overeenstemming is met het decreet van 13 juli '94. Door deze werken, de verbinding tussen de bestaande gebouwen en de oprichting van een aantal nieuwe of vernieuwde muren en doorgangen is een modern residentieel complex ontstaan. Het bouwperceel is gelegen in een nog intensief uitgebaat agrarisch gebied. Vanuit het standpunt van een goede landinrichting kan de regularisatie van dit residentieel complex niet toegestaan worden. Dit zou immers een aantasting betekenen van de plaatselijke landbouwstructuren.';

Overwegende dat het hier een vrij gaaf landschappelijk waardevol agrarisch gebied betreft, met sporadische bebouwing van hoofdzakelijk landbouwgerichte constructies, ten zuiden aansluitend op een natuurreservaat en ten noorden op een natuurgebied; dat de vergunning van 21 juni 1994 tot verbouwing van de woning met een volume van 1200 m³ werd afgeleverd op basis van het toen geldende decreet van 23 juni 1993 tot wijziging van artikel 79 van de wet van 29 maart 1962; dat dergelijk, weliswaar bestaand woonvolume toen reeds de maximumnorm van 700 m³ voor wat betreft woningen ruimschoots overschreed;

Overwegende dat gebouw 5 werd opgetrokken zonder enige wettelijke bouwvergunning en bijgevolg in het kader van deze residentiële entiteit niet voor gebruikswijziging noch verbouwing in aanmerking komt; dat de

verbindingsruimte tussen woning en paardenstallen met een volume van 75,25 m³ als een werkelijke volume-uitbreiding van de woning dient beschouwd te worden; dat evenwel, gelet op het volume van 1200 m³ dat reeds ruimschoots de maximumnorm van 700 m³ overtreft, in het kader van voormelde afwijkingsregel geen verdere uitbreiding van de woning aanvaardbaar is;

Overwegende dat door de wederrechtelijke uitvoering der werken, met inbegrip van de eveneens niet vergunde afbraak der gebouwen, de overheid de voorliggende vraag slechts kan beoordelen ten opzichte van de nog aanwezige constructies; dat de aanbouw van de sanitaire ruimte aan de paardenstallen als een uitbreiding van de constructie dient opgevat; dat evenwel voormeld decreet stelt dat een uitbreiding aan gebouwen, niet zijnde een woning, slechts toegelaten is voor zover 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 de kwaliteit van het leefmilieu; dat onderhavige uitbreiding slechts werd ingegeven met het oog op een comfortverhogend gebruik van de aanliggende, op recreatie afgestemde stal en geen enkel grond vindt op enige milieuvergunning; dat bijgevolg ook deze uitbreiding niet voor vergunning in aanmerking komt;

Overwegende dat een fitnessruimte met aanliggende sanitaire lokalen duidelijk in functie staat van het 'residentieel wonen' en dat zij als zodanig, conform de bepalingen van het toepasselijke decreet, ook in het woonvolume dient opgenomen; dat bijgevolg de bouwwerken onder de bekapping van de halfopen schuur (3), die de facto wordt omgevormd tot een quasi gesloten volume, eveneens in hoge mate het reeds meer dan maximaal toelaatbare woonvolume op het perceel doen stijgen en dus niet meer vergunbaar zijn;

Overwegende dat de bestaande gebouwen 4 en 8 van dermate minderwaardige constructieve kwaliteit waren dat een verbouwing hier niet aangewezen is; dat trouwens het gedeeltelijk open gebouw 4b wordt omgevormd tot een drievoudige garage en als zodanig dus ook een gebruik krijgt dat functioneel is afgestemd op het wonen; dat met andere woorden ook dit volume van minstens 165 m³ bij de woonfunctie zou moeten opgeteld worden; dat ook hier de overschrijding van het eerder gestelde maximale woonvolume dient weerhouden;

Overwegende dat uiteindelijk een residentieel complex wordt gecreëerd, weliswaar aangevraagd in 2 fasen, dat in totale omvang elke redelijke verhouding mist met de voorwaarden tot afwijking op de vigerende voorschriften van het gewestplan; dat het houden van enkele paarden in casu slechts een randfunctie impliceert die geen reële relatie heeft met enig landbouwproductieproces; dat het desbetreffende door het gewestplan vastgelegd landschappelijk waardevol agrarisch gebied onmiskenbaar behoort tot een areaal open-ruimte-gebied dat weliswaar door een verspreide bebouwing reeds werd aangetast, maar waarin niettemin de natuurlijke structuur en de morfologie van het kwestieus gebied, gekenmerkt door de agrarische activiteit en de landschappelijke waarde, nog duidelijk aanwezig is; dat bijgevolg de uitwerking van kwestieus omvangrijk residentieel complex, met bijgebouwen die niet de constructies zijn zoals bedoeld in artikel 11 van de gewestplanvoorschriften, de ruimtelijke draagkracht van dit gebied onaanvaardbaar overstijgt, waarbij niet alleen de zone-vreemdheid maar ook door de grootschaligheid van het geheel de niet in verhouding tot de omgeving staande ruimtelijke impact nefast is; dat om voormelde redenen, waar de vaststelling van de dossieronvolledigheid wegens het ontbreken van een openbaar onderzoek van ondergeschikt belang is, het beroep van de particulier niet kan worden ingewilligd”.

1.9. Op 29 januari 1999 stelt de gemachtigde ambtenaar een herstellvordering in bij het parket. De vordering van de verzoekende partijen tot nietigverklaring van deze herstellvordering (zaak A. 83.230/X-8842) wordt door de Raad van State verworpen bij arrest nr. 188.034 van 18 november 2008.

2. Rechtspleging

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

3. Gegrontheid van de vordering

3.1. Het tweede middel

3.1.1. Het aangevoerde tweede middel

In hun verzoekschrift voeren de verzoekende partijen het volgende tweede middel aan:

“Tweede middel, genomen uit de schending van artikel 11 van het K.B. van 28 december 1972 betreffende de toepassing en inrichting van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motiveringsplicht van bestuurshandelingen, artikel 13 van het Decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regeringen, van het algemeen motiveringsbeginsel en de afwezigheid van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag,

Doordat verwerende partij met de bestreden beslissing de bouwvergunning weigert wegens de - vermeende - strijdigheid met het gewestplanen er daarbij van uitgaat dat ‘het totale bouwconcept zodanig is opgevat dat rond een centrale open ruimte meerdere -gebouwen worden uitgewerkt die allen gericht zijn op een residentiële en recreatieve functie’ en ‘dat uiteindelijk een residentieel complex wordt gecreëerd, weliswaar aangevraagd in 2 fasen, dat in totale omvang elke redelijke verhouding mist met de voorwaarden tot afwijking op de vigerende voorschriften van het gewestplan; dat het houden van paarden in casu slechts een randfunctie impliceert die geen reële relatie heeft met enig landbouwproductieproces’, hoewel de aanvraag geen betrekking heeft op residentiële vertrekken, doch betracht de bestaande bijgebouwen in een betere staat te brengen zonder de bestemming te wijzigen, zoals verzoekende partij ook in de aan de minister voorgelegde nota heeft aangetoond, nu de stalling (naast het huis) stalling blijft, de bergruimten bergruimten blijven, het kippenhok hondenhok wordt en de grote open schuur dienst blijft doen als hooiopslag en bergruimte voor landbouwvoertuigen en -materiaal,

En doordat de minister alle bouwwerken in strijd met de gewestplanbestemming acht, zonder enige verdere specificëring, en aldus de voorgelegde toelichtingsnota bij de aanvraag en de feiten miskent,

Terwijl artikel 11 van het K.B. van 28 december 1972 betreffende de toepassing en inrichting van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, bepaalt dat agrarische gebieden bestemd zijn voor landbouw in de ruime zin en nergens eisen stelt op het vlak van de economische rendabiliteit, aantal dieren, grootte van de bedrijvigheid, e.d.

En terwijl elke administratieve beslissing de motieven dient aan te geven die de genomen beslissing in feite en in rechte kunnen dragen en aantonen op welke wijze de wetgeving werd toegepast op onderhavig geval,

En terwijl elke administratieve beslissing moet steunen op de juiste feitelijke grondslag,

Zodat de bestreden beslissing, door zondermeer aan te nemen dat alle gebouwen een residentiële of recreatieve functie zouden krijgen in strijd met het gewestplan, de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen schendt”.

3.1.2. Beoordeling van het tweede middel

Het in het tweede middel geschonden geachte artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen luidt als volgt:

“De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 m en 100 m geldt evenwel niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven. De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden”.

De overheid die op een bouwaanvraag in een agrarisch gebied beschikt, dient na te gaan of het vanuit stedenbouwkundig oogpunt wel om een werkelijk (para-)agrarisch bedrijf gaat, met andere woorden of, aan de hand van de voorgelegde stukken, in redelijkheid kan worden aangenomen dat het voorliggende ontwerp geen voorwendsel is om een vergunning te verkrijgen voor iets wat niet in een agrarisch gebied thuishoort, zoals een louter residentieel complex.

In hun aanvraag voor een stedenbouwkundige regularisatievergunning, hebben de verzoekende partijen zelfs niet beweerd dat er op het terrein een (para-)agrarisch bedrijf gevestigd zou zijn. In hun toelichtingsnota

bij de aanvraag maakten zij immers gewag van “(een wezenlijke wijziging van) de aard van de bedrijvigheden op het eigendom”, meer bepaald van het feit dat “de aanvankelijke hoeve met commercieel landbouwbedrijf is geëvolueerd tot woonst met aanhorigheden waarbij het houden van paarden als hobby bedreven wordt”. De minister vermocht wettig te besluiten dat de aanvraag betrekking had op een residentieel complex waarvan de gebouwen “allen gericht zijn op een residentiële en recreatieve activiteit”. Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat bepaalde (delen van) gebouwen nog steeds dezelfde functie vervullen als ten tijde van de vroegere hoeve (bijvoorbeeld het stallen van paarden).

De verzoekende partijen kunnen zich niet op ontvankelijke wijze voor het eerst in de laatste memorie beroepen op de schending van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen. Wat betreft de omzendbrief RO/2002/01 van 25 januari 2002 met richtlijnen voor de beoordeling van aanvragen om een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen of oprichten van stallingen voor weidedieren, geen betrekking hebbend op effectieve beroepslandbouwbedrijven moet, daargelaten de vraag naar de verordenende kracht ervan, worden vastgesteld dat deze omzendbrief dateert van na het nemen van de bestreden beslissing.

Het tweede middel wordt verworpen.

3.2. Het derde middel

3.2.1. Het aangevoerde derde middel

In hun verzoekschrift voeren de verzoekende partijen het volgende derde middel aan:

“Derde middel, genomen uit de schending van artikel 43, §2, zesde tot laatste lid van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motiveringsplicht van bestuurshandelingen en van artikel 13 van het Decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regeringen, van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het algemeen motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, en uit de afwezigheid van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag,

Doordat, eerste onderdeel, verwerende partij met de bestreden beslissing de bouwvergunning weigert voor alle werken op grond van de gewestplanbestemming, overwegende dat de regels ter afwijking van het gewestplan, meer bepaald ‘artikel 43, §2, zesde tot laatste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996’ in casu niet van toepassing zouden zijn,

En doordat de bestreden beslissing niet duidelijk aangeeft waarom en welke afwijkingsregeling voor welk gebouw niet zou toegepast kunnen worden,

En doordat verwerende partij, zonder het expliciet aan te duiden, blijkbaar slechts de toepassing nagaat van artikel 43, §2, zesde lid, c) zijnde de hypothese van het uitbreiden van een vergunde woning, hoewel de bestaande woning geenszins uitgebreid wordt en de desbetreffende werken geen enkel residentieel oogmerk hebben en hoewel in casu de werken konden vergund worden op grond van artikel 43, §2, zesde lid, a), zijnde de hypothese van het verbouwen van een bestaand vergund gebouw binnen het bestaande bouwvolume,

Terwijl, artikel 43, §2, zesde lid, a) in afwijking van het gewestplan ‘het verbouwen van een bestaand vergund gebouw binnen het bestaand volume en niet betrekking hebben op het volledig herbouwen’ toelaat; dat het de overheid verboden is een draagwijdte te geven aan een decretale bepaling die deze wettelijk niet heeft,

En terwijl elke administratieve beslissing de motieven dient aan te geven die de genomen beslissing in feite en in rechte kunnen dragen en dient aan te tonen op welke wijze de wetgeving werd toegepast op onderhavig geval,

En terwijl elke administratieve beslissing moet steunen op de juiste feitelijke grondslag,

En terwijl de minister in casu de verkeerde afwijkingsregel heeft toegepast, met name deze vervat in littera c), in plaats van deze vervat in littera a); dat in werkelijkheid enkel diende onderzocht te worden of de ‘verbouwingen’ - voor zover vergunningsplichtig - voldeden aan de eisen van de afwijkingsregeling sub littera a) - voor zover zonevreed; dat de minister kennelijk de aanvraag heeft getoetst aan een in casu niet voorhanden zijnde feitelijke situatie, zoals deze wordt gekwalificeerd in littera c); dat deze verkeerde toetsing het de minister moest mogelijk maken om de aanvraag te weigeren, alhoewel een correcte toetsing precies de afgifte van een vergunning had mogelijk gemaakt;

En doordat, tweede onderdeel, verwerende partij met de bestreden beslissing de bouwvergunning weigert voor alle werken, overwegende ‘dat het desbetreffende door het gewestplan vastgelegd landschappelijk waardevol agrarisch gebied onmiskenbaar behoort tot een areaal open-ruimte-gebied dat weliswaar door een verspreide bebouwing reeds werd aangetast, maar waarin niettemin de natuurlijke structuur en de morfologie van het kwestieus gebied, gekenmerkt door de agrarische activiteit en de landschappelijke waarde, nog duidelijk aanwezig is; dat bijgevolg de uitwerking van kwestieus omvangrijk residentieel complex, met bijgebouwen die niet de constructies zijn zoals bedoeld in artikel 11 van de gewestplanvoorschriften, de ruimtelijke draagkracht van dit gebied onaanvaardbaar overstijgt, waarbij niet alleen de zone-vreemdheid maar ook de grootschaligheid van het geheel de niet in verhouding tot de omgeving staande ruimtelijke impact nefast is’ (sic), hoewel de aanvraag strekt tot het verbeteren van bestaande bijgebo(u)wen zonder hun bouwvolume, oppervlakte of bestemming te wijzigen, zodat noch aan de natuurlijke structuur, noch aan de morfologie of de landschappelijke waarde geraakt wordt, de agrarisch bestemming behouden, minstens niet onmogelijk gemaakt wordt en, gelet op de vermindering van het totale bouwvolume, niet van grootschaligheid of nefaste impact op de ruimtelijke draagkracht gesproken kan worden,

Terwijl, artikel 43, §2, zesde tot laatste lid, een afwijking van het gewestplan toelaat ‘op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad. Dit betekent ondermeer dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden en dat de voorziene verweving van functies de aanw(e)zige of te realiseren bestemmingen niet in het gedrang brengt of verstoort’,

En terwijl elke administratieve beslissing pertinente motieven dient aan te geven die de genomen beslissing in feite en in rechte kunnen dragen en dient aan te tonen op welke wijze de wetgeving werd toegepast op onderhavig geval,

En terwijl elke administratieve beslissing moet steunen op de juiste feitelijke grondslag; dat in casu de redengeving over deze ruimtelijke draagkracht in redelijkheid niet afdoende is, nu deze niet consistent is, gezien er geen volume- of oppervlaktevermeerdering aan de orde is,

Zodat de bestreden beslissing, door de afwijkingsregeling van artikel 43, §2, zesde lid op foutieve wijze en met miskenning van de feitelijke situatie niet toepasselijk te verklaren en op foutieve wijze en met miskenning van de feitelijke situatie aan te nemen dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied geraakt zou worden, de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen schendt”.

3.2.2. Beoordeling van het derde middel

Het in het derde middel geschonden geachte artikel 43, § 2, zesde tot laatste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 luidt als volgt:

“Bij het verlenen van een gunstig advies mag de gemachtigde ambtenaar afwijken van de voorschriften van een ontwerp-gewestplan of gewestplan indien de aanvraag betrekking heeft op:

- 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 de kwaliteit van het leefmilieu;
- c) hetzij uitbreiden van een vergunde woning.

De uitbreiding van een bestaand vergund gebouw, met uitzondering van woningbouw, kan slechts de vermeerdering tot gevolg hebben die het noodzakelijk gevolg is van in het kader van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning voorgeschreven algemene, sectoriële of bijzondere voorwaarden, strekkende tot het bevorderen van de kwaliteit van het leefmilieu.

De uitbreiding van een vergunde woning kan met inbegrip van de bijgebouwen slechts leiden tot een maximale vermeerdering van het bouwvolume met 20 %. Het totale bouwvolume mag na uitbreiding maximum 700 m³ 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.

Het naleven van bovenvermelde voorwaarden moet blijken uit de motivering van de gemachtigde ambtenaar.

Voor verbouwingen en uitbreidingen van bestaande vergunde gebouwen in agrarische gebieden dient het advies gevraagd aan de bevoegde administratie. Bij ontstentenis van dit advies binnen dertig dagen wordt het geacht gunstig te zijn.

De Vlaamse regering bepaalt binnen welke gebieden van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen deze afwijkingen niet of slechts gedeeltelijk kunnen worden toegepast.

De aanvraag wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek, waarvan de kosten ten laste van de aanvrager komen. De Vlaamse regering bepaalt de wijze waarop het onderzoek gebeurt.

De weigering van het verlenen van een afwijking tot het verbouwen of uitbreiden van een bestaand vergund gebouw kan geen aanleiding geven tot het verschuldigd zijn van een vergoeding als bedoeld in artikel 35.

Voor wijzigingen van gebruik zoals bepaald in artikel 42, § 1, punt 7, mag de gemachtigde ambtenaar bij het verlenen van een gunstig advies afwijken van de voorschriften van een ontwerp-gewestplan of gewestplan.

De wijziging van gebruik kan slechts worden verleend 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 verwerving van functies de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang brengt of verstoort. Het naleven van deze voorwaarden moet blijken uit het advies van de gemachtigde ambtenaar.

De aanvraag voor het wijzigen van het gebruik van een vergund gebouw wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek, waarvan de kosten ten laste van de aanvrager komen. De Vlaamse regering bepaalt de wijze waarop het onderzoek plaatsheeft.

Voor wijzigingen van het gebruik van vergunde gebouwen die gelegen zijn in de agrarische gebieden, dient het advies gevraagd aan de bevoegde administratie. Bij ontstentenis van dit advies binnen dertig dagen wordt dit geacht gunstig te zijn.

De Vlaamse regering bepaalt binnen welke gebieden van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen het gebruik van vergunde gebouwen niet of slechts gedeeltelijk kan worden gewijzigd”.

Zowel de litterae a), b) als c) van de geciteerde bepaling hebben betrekking op vergunde gebouwen. De verzoekende partijen betwisten het uitgangspunt van de minister niet volgens hetwelk de aanvraag betrekking had op twee onvergunde volumes, te weten de hooischuur (volume 5) en het verbindingsvolume tussen het woonhuis en de paardenstal (volume 2d). Uit dit uitgangspunt volgt noodzakelijkerwijze dat geen toepassing kon worden gemaakt van littera a), die immers betrekking heeft op het verbouwen van een bestaand vergund gebouw binnen het bestaande bouwvolume.

In zoverre in het middel wordt voorgehouden dat de minister de aanvraag enkel toetst aan littera c), mist het feitelijke grondslag daar het bestreden besluit de aanvraag toetst aan de litterae b) en c), die respectievelijk betrekking hebben op het uitbreiden van een bestaand vergund gebouw en het uitbreiden van een vergunde woning. Uit de geciteerde bepaling blijkt dat de uitbreiding beoordeeld moet worden ten opzichte van de vergunde volumes. Het gaat dus niet op om - zoals de verzoekende partijen in hun aanvraag hebben gedaan - voor te houden dat er geen sprake zou zijn van een uitbreiding omdat het totale te vergunnen volume lager zou liggen dan het totale volume van alle constructies die zich ooit op het perceel bevonden.

De minister is tot de vaststelling gekomen dat de aanvraag noch aan littera b), noch aan littera c) voldoet, respectievelijk omdat de uitbreiding niet het noodzakelijk gevolg is van in het kader van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning voorgeschreven algemene, sectoriële of bijzondere voorwaarden en omdat de bestaande woning reeds een volume van 1200 m³ heeft, zodat elke uitbreiding de maximumnorm van 700 m³ overtreft. De verzoekende partijen slagen er niet in om de onwettigheid aan te tonen van dit determinerend motief van het bestreden besluit.

In zoverre de verzoekende partijen in het tweede onderdeel van het derde middel de overwegingen van het bestreden besluit met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening bekritisieren, voeren zij kritiek op een overtollig motief, die niet ontvankelijk is.

Het derde middel kan niet tot de vernietiging leiden.

3.3. Het eerste middel

3.3.1. Het aangevoerde eerste middel

In hun verzoekschrift voeren de verzoekende partijen het volgende eerste middel aan:

“Eerste middel, genomen uit de schending van artikel 42 van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, de schending van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motiveringsplicht van bestuurshandelingen, artikel 13 van het Decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regeringen, van het algemeen motiveringsbeginsel en de afwezigheid van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag,

Doordat verwerende partij met de bestreden beslissing de bouwvergunning weigert en er daarbij van uitgaat dat de desbetreffende werken bouwvergunningsplichtig zijn, hoewel de werken voor het grootste deel slechts niet-vergunningsplichtige onderhouds- en instandhoudingswerken uitmaken, zoals aangetoond in de aan de minister voorgelegde nota, en de minister derhalve had moeten vaststellen dat voor de meeste bouwwerken geen bouwvergunningsplicht bestaat,

En doordat de minister evenmin enige motivering geeft waarom hij de werken bouwvergunningsplichtig acht, doch er eenvoudigweg van uitgaat dat de werken ‘verbouwingswerken’, ‘gebruikswijzigingen’ en ‘nieuwbouw’ zouden uitmaken, zonder enige specificering op het vlak van de gebouwen en aldus de voorgelegde toelichtingsnota bij de aanvraag en de feiten miskent, nu de aanvraag slechts betracht de bestaande bijgebouwen in een betere staat te brengen,

Terwijl overeenkomstig artikel 42 van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 voor onderhouds- en instandhoudingswerken geen bouwvergunning vereist is,

En terwijl elke administratieve beslissing de motieven dient aan te geven die de genomen beslissing in feite en in rechte kunnen dragen en aantonen op welke wijze de wetgeving werd toegepast op onderhavig geval,

En terwijl elke administratieve beslissing moet steunen op de juiste feitelijke grondslag,

Zodat de bestreden beslissing, door er zonder preciese motivering en in strijd met wat ter plaatse en in de toelichtingsnota wordt vastgesteld, van uit te gaan dat de desbetreffende werken bouwvergunningsplichtig zijn, hoewel de werken voor het grootste deel slechts niet-vergunningsplichtige onderhouds- en instandhoudingswerken uitmaken, de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen schendt en de vereiste feitelijke en juridische grondslag ontbeert”.

3.3.2. Beoordeling van het eerste middel

In het eerste middel voeren de verzoekende partijen aan dat bepaalde aangevraagde werken niet vergunningsplichtig zijn. In wezen heeft de minister niet meer gedaan dan bij de feitenbeschrijving de opsomming over te nemen van de op het perceel uitgevoerde werken, die de verzoekende partijen in de toelichtingsnota bij hun aanvraag hebben opgegeven.

De verzoekende partijen slagen er niet in aan te tonen dat de minister de hooischuur (volume 5) en het verbindingsvolume tussen het woonhuis en de paardenstal (volume 2d) ten onrechte als onvergunde volumes heeft beschouwd die de aanvraag beoogt te regulariseren. In het bestreden besluit oordeelt de minister dat ook andere gebouwen “in de totaliteit van de beoogde aanpassingen, als nieuwbouw dien(en) beschouwd te worden”, omdat deze gebouwen “in dergelijke bouwvallige toestand verkeerden of van zulke constructief minderwaardige kwaliteit waren dat zij niet voor enige renovatie in aanmerking kwamen”. In zoverre in het middel wordt aangevoerd dat aan de laatstgenoemde gebouwen enkel niet-vergunningsplichtige instandhoudingswerken werden uitgevoerd, wordt kritiek uitgeoefend op een overtollig motief, die niet ontvankelijk is.

Het eerste middel kan niet tot de vernietiging leiden.

OM DIE REDENEN

BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, elk voor de helft.

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

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
Mevr.	T. TEMMERMAN,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

T. TEMMERMAN.

R. STEVENS.