

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 194.520 van 22 juni 2009
in de zaak A. 139.044/X-11.503.**

In zake : de n.v. D.T.,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. STIJNS,
kantoor houdende te 3001 LEUVEN,
Philipssite 5

tegen :

de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN,
die woonplaats kiest bij
advocaat E. PLAVSIC,
kantoor houdende te 2000 ANTWERPEN,
Huidevettersstraat 22-24.

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 de n.v. D.T. op 11 juli 2003 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 10 april 2003 van de bestendige deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN waarbij aan de verzoekende partij de vergunning wordt geweigerd voor het bouwen van een landbouwloods met stal en het regulariseren van een bestaand woonhuis, op een perceel gelegen te Aartselaar, Pierstraat 14, kadastraal bekend sectie D, nr. 175/g;

Gelet op het arrest nr. 126.336 van 12 december 2003 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting, op 12 januari 2004 ingediend door de n.v. D.T.;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur
A. VAN MINGEROET;

Gelet op de beschikking van 9 november 2006 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 16 april 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 15 mei 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad P. LEFRANC;

Gehoord de opmerkingen van advocaat T. CORNELISSEN, die loco advocaat J. STIJNS verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat S. DE MAESSCHALCK, die loco advocaat E. PLAVSIC verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. VAN MINGEROET;

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 partij is eigenaar van een perceel grond gelegen te Aartselaar, Pierstraat 14 (voorheen : 7).

1.2. Op 13 juli 1973 neemt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aartselaar volgende beslissing naar aanleiding van een “principevraag van M. VERLINDEN Jozef”:

“Principieel akkoord wordt verleend aan de vraag van M. VERLINDEN Jozef wonende te Aartselaar, Kapellestraat nr. 246B tot het uitvoeren van verbouwingswerken aan het gebouw gelegen Pierstraat nr. 7 op voorwaarde zich te gedragen naar de voorschriften van voormelde reglementen”.

1.3. Krachtens het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen (kaartblad Hoboken 15/7) is het betrokken perceel gelegen in agrarisch gebied. Het is niet gelegen binnen een gebied waarvoor een door de Koning -thans de Vlaamse Regering- goedgekeurd bijzonder plan van aanleg bestaat, en evenmin binnen het gebied van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

1.4. De rechtsvoorganger van de verzoekende partij wordt met een vonnis van de correctionele rechtbank van Antwerpen van 8 juni 1982 veroordeeld wegens het oprichten in 1981 van een nieuwe woning op het kwestieuze perceel zonder voorafgaande vergunning. Dit vonnis beveelt tevens het herstel van de plaats in de vroegere toestand.

1.5. De verzoekende partij verwerft de eigendom van het betrokken perceel en vraagt op 8 januari 2002 (datum van het ontvangstbewijs) een stedenbouwkundige vergunning voor “het bouwen van een landbouwloods met stal en de regularisatie van een bestaande woning” op voormeld perceel.

1.6. De afdeling Land verleent op 4 juli 2002 een ongunstig advies. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aartselaar verleent op 19 augustus 2002 een ongunstig pre-advies wegens strijdigheid met de voorschriften van het gewestplan.

1.7. Op 26 september 2002 geeft de gemachtigde ambtenaar volgend advies over de aanvraag:

“Ongunstig. De stedenbouwkundige vergunning moet worden geweigerd.
De aanvraag is onvolledig wegens het ontbreken van het vereiste openbaar onderzoek.
De aanvraag is in strijd met de voorschriften van het gewestplan en schaadt de goede ruimtelijke ordening in het open agrarisch landschap.
Het bovengenoemde vonnis dient uitgevoerd te worden”.

1.8. Op 7 oktober 2002 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aartselaar de gevraagde vergunning.

1.9. Met het bestreden besluit van 10 april 2003 verwerpt de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen het beroep van de verzoekende partij tegen deze weigeringsbeslissing.

1.10. Op 24 januari 2003 dient de verzoekende partij “als voorzorgsmaatregel” een nieuwe aanvraag in tot het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning voor het regulariseren van een zonevreemde woning op het betrokken perceel. De gemachtigde ambtenaar brengt ook over deze nieuwe aanvraag een ongunstig advies uit, luidend als volgt :

“De woning is geïsoleerd gelegen in een nog niet aangetast landelijk gebied en brengt de goede ruimtelijke ordening in het gedrang.

De aanvraag voldoet niet aan de bepalingen van artikel 145bis van het decreet van 18 mei 1999”.

Het college van burgemeester en schepenen weigert bij besluit van 1 december 2003 de gevraagde vergunning op grond van voormeld ongunstig advies. De bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen wil ligt met het besluit van 28 oktober 2004 het beroep van de verzoekende partij tegen voormeld weigeringsbesluit niet in. Met het arrest nr. 145.427 van 6 juni 2005 wordt de vordering tot schorsing van dit besluit van 28 oktober 2004 verworpen.

2. Ten gronde

2.1.1. De verzoekende partij voert in het eerste middel de schending van de materiële motiveringsplicht aan.

Zij betoogt dat de verwerende partij “zich vastgepind (heeft) op de beoordeling van de leefbaarheid van het landbouwbedrijf”, dat haar aanvraag “op geen enkele wijze (...) bekeken (werd) vanuit het oogpunt van de ruimtelijke ordening”, “het bestreden besluit (...) volledig gestoeld (werd) op louter landbouwkundige overwegingen, en dan nog alleen maar op de overweging dat het in casu niet om een leefbaar landbouwbedrijf zou gaan”, het bestreden besluit gesteund wordt “op verkeerde feitelijke overwegingen” omdat het overweegt dat door het gemeentebestuur geen vergunning werd verleend om verbouwingswerken uit te voeren en “de tot het bedrijf behorende cultuurgronden hoofdzakelijk graslanden zijn” terwijl door het college van burgemeester en schepenen op 13 juli 1973 “de toelating wordt verleend verbouwingswerken uit te voeren” en uit “de registratie-attesten en overzichten (...) blijkt dat het grootste deel van de landen bewerkt wordt”, het bestreden besluit ten onrechte aanneemt “dat geen bewijs wordt geleverd van de volwaardigheid van het bedrijf” zoals blijkt uit de stukken die zij thans voorlegt, het bestreden besluit tegenstrijdige motieven bevat omdat aan de ene kant aangenomen wordt dat de leefbaarheid van het bedrijf niet determinerend is en

aan de andere kant de vergunning weigert “op basis van het feit dat het geen leefbaar of volwaardig landbouwbedrijf is”, en het bestreden besluit gebrekkig gemotiveerd is “nopens het feit of het werkelijk een agrarisch bedrijf is”.

In de memorie van wederantwoord voegt zij daaraan toe dat een “afbraakvonnis voor de betreffende constructie (...) niet (kan) worden gehanteerd als weigeringsgrond” en dat uit de regularisatieaanvraag voor de woning “met het oog op een vergunning als zonevreemde constructie (...) niet (kan) worden afgeleid dat verzoekster toegeeft dat de woning een zuiver residentieel karakter heeft” omdat “de wetgever (...) een einddatum voor de amnestiemaatregel inzake regularisatie (heeft) ingelast in de wetgeving”.

2.1.2. Aan de motiveringsplicht is voldaan, wanneer de beslissing duidelijk de met de goede plaatselijke ordening verband houdende redenen opgeeft waarop de vergunningverlenende overheid haar beslissing steunt, derwijze dat het voor de aanvrager mogelijk is met kennis van zaken tegen de bestreden beslissing op te komen. De Raad van State vermog in de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrole niet zijn beoordeling van de goede plaatselijke ordening in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. Hij is wel bevoegd na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

2.1.3. Luidens artikel 11, 4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna : het inrichtingsbesluit) zijn de agrarische gebieden “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 verblijfsgellegenheid 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 aanvraag om een stedenbouwkundige vergunning beschikt, dient na te gaan of het uit stedenbouwkundig oogpunt wel om een werkelijk landbouwbedrijf gaat, met andere woorden of, aan de hand van de ingediende bouwplannen of andere voorgelegde stukken in redelijkheid kan worden aangenomen dat het in de ontworpen bouwwerken onder te brengen bedrijf geen voorwendsel is om een gebouw op te trekken dat niet thuis hoort in een agrarisch gebied.

Hoewel op de eerste plaats de bouwaanvrager de constructie kwalificeert waarvoor hij de vergunning aanvraagt, komt het nadien de vergunningverlenende overheid toe uit te maken welk het werkelijke gebruik is waartoe de bouwwerken bestemd zijn en mede daarop steunende, de bouwaanvraag zowel in feite als in rechte op haar toelaatbaarheid uit stedenbouwkundig en planologisch oogpunt te toetsen.

2.1.4. Het bestreden besluit is als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat het ministerie van de Vlaamse gemeenschap, afdeling land, op 4 juli 2002 een ongunstig advies met betrekking tot het oprichten van de woning en de loods heeft uitgebracht; dat het niet gaat om een aanvraag in functie van een agrarisch of para-agrarisch bedrijf; dat het houden van enkele runderen in neven- of hobbyactiviteit geenszins de oprichting van constructies van dergelijke omvang kan verantwoorden; dat de externe landbouwstructuren en het open agrarisch karakter van het gebied door deze residentialisering worden geschaad;

(...)

Overwegende dat volgens appellant de woning in de jaren 70 zou zijn verbouwd; dat op 7 oktober 1997 proces-verbaal werd opgesteld omdat ter plaatse een woning in oprichting was, zonder vergunning; dat op de woning bovendien een vonnis van de Rechtbank van Eerste Aanleg van 8 juni 1982 tot het slopen ervan rust; dat in het beroepschrift echter wordt gesteld dat op het onroerend goed reeds in 1923 een woning was opgetrokken en dat er op 13 juli 1973 vergunning werd verleend om daaraan verbouwingswerken uit te voeren; dat uit de inlichtingen bij het gemeentebestuur echter blijkt dat er voor het verbouwen van een bestaande woning nooit een vergunning werd afgeleverd; dat nergens wordt aangegeven welke constructies zich vroeger op het terrein bevonden en dit dus niet kan worden nagegaan; dat de aanvraag, wat de bestaande constructie betreft, dient te worden opgevat als de regularisatie van een nieuw gebouwde woning;

Overwegende dat de leefbaarheid (economische rendabiliteit) van een bedrijf weliswaar geen determinerend criterium is bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een agrarisch bedrijfsgebouw in het agrarisch gebied, maar het niettemin een belangrijk gegeven is bij de beoordeling van de werkelijke bedoeling van de aanvrager; dat een vergunningsaanvraag voor een bedrijfsgebouw voor een niet-leefbaar bedrijf een verdoken aanvraag kan zijn voor gebouwen met een louter residentiële functie; dat ingeval blijkt dat het

bedrijf waarop de aanvraag betrekking heeft, niet leefbaar is, de vergunning enkel kan worden verleend, indien onomstotelijk vaststaat dat de inrichting waarop de aanvraag betrekking heeft, werkelijk een agrarisch bedrijf is;

Overwegende dat bij de beoordeling van de leefbaarheid van de inrichting de normen, opgesteld door de administratie, bevoegd voor landbouw, als richtinggevend worden vooropgesteld; dat in casu het hiervoor vermelde advies van de afdeling land ongunstig is; dat appellant zelf aangeeft dat hij slechts 18 runderen in eigendom heeft en 19 ha grond in gebruik voor akkerbouw; dat deze runderen momenteel her en der bij andere bedrijven zijn ondergebracht; dat niet betwist wordt dat hij deze runderen en dit akkerland in gebruik heeft; dat de bewijzen daarvan kunnen worden teruggevonden in het dossier; dat uit de registratie van tot het bedrijf horende cultuurgronden van 2000, echter blijkt dat dit hoofdzakelijk graslanden zijn;

Overwegende dat het overzicht van opbrengsten en kosten niet representatief is; dat wel wordt aangegeven dat het bedrijf winsten maakt, doch de kosten, zoals weergegeven, niet alle kosten omvatten die een dergelijk bedrijf dient te maken om naar behoren te functioneren (geen afschrijvingen, geen belastingen, geen sociale bijdragen, ...); dat uit de bijkomende fiscale gegevens die beroeper bij het dossier heeft gevoegd niet blijkt uit welke activiteit de gemaakte winst voorkomt; dat er bijgevolg geen bewijs van de volwaardigheid van het bedrijf geleverd is;

Overwegende bovendien dat uit de inlichtingen, verstrekt door het gemeentebestuur gebleken is dat appellant thans een aanvraag tot het regulariseren van zijn zonevreemde woning heeft ingediend; dat hij er dus blijkbaar ook van uitgaat dat hij geen volwaardig en leefbaar bedrijf heeft (...).

2.1.5. Anders dan de verzoekende partij wil doen aannemen, gaat de verwerende partij in het bestreden besluit na aan de hand van de door de verzoekende partij ingediende plannen en voorgelegde stukken en door het gemeentebestuur verstrekte inlichtingen of het om een werkelijk landbouwbedrijf vanuit stedenbouwkundig oogpunt gaat waarbij zij aanneemt dat de leefbaarheid van het bedrijf geen determinerend criterium is maar enkel een belangrijk gegeven bij de beoordeling van de werkelijke bedoeling van de verzoekende partij. Al deze gegevens worden ter motivering van het bestreden weigeringsbesluit aangewend op zodanige wijze dat de verzoekende partij met kennis van zaken tegen deze motieven kan opkomen. De motieven zijn op dit punt noch tegenstrijdig noch gebrekkig.

2.1.6. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat het principieel akkoord dat door het college van burgemeester en schepenen werd gegeven op 13 juli 1973 aan de rechtsvoorganger van de verzoekende partij geen bouwvergunning is in de zin van de toen toepasselijke wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw en dat door de strafrechter met gezag van gewijsde werd aangenomen dat op het perceel in 1981 een nieuwe woning was opgericht. Het bestreden besluit is derhalve op dat punt niet gesteund op verkeerde feitelijke gegevens. Voorts toont de verzoekende partij aan de hand van de thans

voorgelegde stukken niet aan dat de conclusie in het bestreden besluit, dat geen bewijs wordt geleverd van de volwaardigheid van het bedrijf na de overwegingen dat het door de verzoekende partij bijgebrachte overzicht van opbrengsten en kosten niet representatief is en dat uit de bijkomende fiscale gegevens niet blijkt uit welke activiteit de winst voortkomt, foutief of kennelijk onredelijk zou zijn.

2.1.7. Anders dan de verzoekende partij stelt, wordt in het bestreden besluit het voormelde vonnis van 8 juni 1982 niet als een weigeringsgrond opgevat maar als één van de elementen om te besluiten “dat de aanvraag, wat de bestaande constructie betreft, dient te worden opgevat als de regularisatie van een nieuw gebouwde woning”. De overweging in het bestreden besluit dat de verzoekende partij nog een regularisatieaanvraag voor een zonevreemde woning heeft ingediend, is een overtollig motief. Kritiek op een overtollig motief kan niet tot vernietiging leiden.

2.1.8. Het middel is niet gegrond.

2.2.1. In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 11 van het inrichtingsbesluit en van artikel 11 van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

De verzoekende partij betoogt dat “het begrip ‘landbouw’ zeer restrictief werd opgevat” in het bestreden besluit, “de weigering (...) uitsluitend gestoeld werd op overwegingen van landbouwkundige aard”, het bestreden besluit de aanvraag niet kon weigeren omdat het bedrijf economisch niet leefbaar zou zijn en, indien dit wel kon, in elk geval de verwerende partij “de beoordeling van de leefbaarheid gekoppeld heeft aan verkeerde criteria, zijnde economische en zelfs fiscale factoren”.

2.2.2. In zoverre het middel gesteund wordt op de schending van de aangehaalde omzendbrief is het onontvankelijk. Immers, ministeriële omzendbrieven gericht aan administratieve overheden, die richtsnoeren bevatten nopens de interpretatie en de toepassing van de bestaande decreten en verordeningen, hebben geen enkel bindend karakter, ongeacht of zij zijn bekendgemaakt of niet. Een eventuele niet-naleving van de onderrichtingen vervat in voormelde omzendbrief kan niet tot de onwettigheid van het bestreden besluit leiden.

2.2.3. Uit de bespreking van het eerste middel volgt dat het middel feitelijke grondslag mist in zoverre het aanneemt dat het bestreden besluit de aanvraag heeft geweigerd omdat het bedrijf van de verzoekende partij geen economisch leefbaar landbouwbedrijf is.

2.2.4. Het middel wordt verworpen.

2.3.1. De verzoekende partij voert de schending van het redelijkheidsbeginsel als derde middel aan.

Zij betoogt dat “naar redelijkheid (niet kon) worden geoordeeld dat het bedrijf geen volwaardig landbouwbedrijf zou zijn”, en dat “de aanvraag tot regularisatie van de woning niet redelijk (kon) worden onderworpen aan een beoordeling gelijk aan deze van een nieuwe woning op te richten in landbouwgebied” omdat het vonnis dat het herstel van de plaats in de vorige toestand beveelt “inmiddels meer dan 20 jaar oud is en de woning zich aldaar nog steeds in dezelfde toestand bevindt”.

2.3.2. Een schending van het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur veronderstelt dat de overheid bij het nemen van haar beslissing kennelijk onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij op evidente wijze een onjuist gebruik van haar beleidsvrijheid heeft gemaakt. De verzoekende partij toont niet aan dat de verwerende partij in het bestreden weigeringsbesluit het onderzoek naar de vereiste van een werkelijk landbouwbedrijf op kennelijk onredelijke wijze zou hebben gedaan. Wat betreft de regularisatieaanvraag getuigt het geenszins van onredelijk bestuur om de wet toe te passen ongeacht de bestaande toestand en hetgeen in het verleden is geschied.

2.3.3. Het middel is ongegrond.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op tweeëntwintig juni 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
Mevr.	G. SCHEVENEELS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

G. SCHEVENEELS.

R. STEVENS.