

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 194.597 van 23 juni 2009
in de zaak A. 80.171/X-8405.**

In zake : Anne-Marie VAN HILST,
wonende te 2387 BAARLE-HERTOG,
Pastoor de Katerstraat 6

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. CLAES,
kantoor houdende te 2550 KONTICH,
Mechelsesteenweg 160.

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 Anne-Marie VAN HILST op 1 september 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 29 juni 1998 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende verwerping van haar beroep tegen de beslissing van 11 december 1997 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen, waarbij de vergunning is geweigerd voor het renoveren en uitbreiden van een paardenstal op een perceel gelegen te Baarle-Hertog, Chaamseweg, kadastraal bekend sectie C, nr. 241/13;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

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

Gelet op de beschikking van 10 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 verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 1 april 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 24 april 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad S. DE TAEYE;

Gehoord de opmerkingen van de verzoekende partij, en van advocaat A. CLAES, die loco advocaat J. CLAES 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. De feiten

1.1. Op 15 oktober 1996 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoekster aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Baarle-Hertog een regularisatievergunning voor de renovatie en uitbreiding van paardenstallen op een perceel gelegen te Baarle-Hertog, Chaamseweg, kadastraal bekend sectie C, nr. 241/1 3. Dit perceel is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan Turnhout gelegen in woonuitbreidingsgebied. Het is niet gelegen binnen het beheersingsgebied van een bijzonder plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een geldig vergunde, niet vervallen verkaveling.

1.2. Op 14 maart 1997 verleent de gemachtigde ambtenaar het volgende ongunstig advies over de aanvraag :

“ONGUNSTIG, de bouwvergunning moet worden geweigerd :

Het oprichten van de voorgestelde constructie is onaanvaardbaar. In een niet-gerealiseerd woonuitbreidingsgebied kunnen slecht(s) schuilhokken worden opgericht welke voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld in de omzendbrief RO/95/4 (BS 24.08.95)

Een schuilhok is een eenvoudige constructie, waarin één of meer weidedieren tijdelijk kunnen verblijven. Schuilhokken zijn geenszins uitgerust zoals stallen, die bestemd zijn voor het permanent verblijven van dieren”.

1.3. Ingevolge het voormelde ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar, weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Baarle-Hertog op 24 maart 1997 de gevraagde regularisatievergunning.

1.4. Op 11 december 1997 beslist de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen verzoeksters beroep tegen de weigeringsbeslissing van 24 maart 1997 van het college niet in te willigen.

1.5. Op 29 juni 1998 verwerpt de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening verzoeksters beroep tegen de voormelde beslissing van de bestendige deputatie op grond van de volgende motieven :

“Overwegende dat de grond volgens het gewestplan Turnhout, vastgesteld bij koninklijk besluit van 30 september 1977, gelegen is in een woonuitbreidingsgebied; 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 woonuitbreidingsgebieden uitsluitend bestemd zijn voor groepswoningbouw zolang de bevoegde overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist en zolang, volgens het geval, ofwel die overheid geen besluit tot vastlegging van de uitgaven voor de voorzieningen heeft genomen, ofwel omtrent deze voorzieningen geen met waarborgen omklede verbintenis is aangegaan door de promotor;

Overwegende dat de omzendbrief R.O./95/4 van 29 maart 1995, betreffende schuilhokken voor dieren, verder nog bepaalt dat in de niet-gerealiseerde woonuitbreidingsgebieden onder welbepaalde voorwaarden schuilhokken voor grazende dieren opgericht kunnen worden; dat een schuilhok een eenvoudige constructie is, waarin één of meer weidedieren tijdelijk kunnen verblijven; dat schuilhokken geenszins uitgerust zijn zoals stallen, die bestemd zijn voor het permanent huisvesten van dieren;

Overwegende dat de aanvraag strekt tot het renoveren en het uitbreiden van een paardenstal; dat de werken reeds grotendeels werden uitgevoerd, zodat het feitelijk om een regularisatie gaat; dat hieromtrent reeds op 11 oktober 1996 een proces-verbaal werd opgemaakt;

Overwegende dat het betrokken perceel bebouwd was met een paardenstal, een berging, en met een grote serre; dat zowel de paardenstal als de serre werden gesloopt; dat ter vervanging van de oude paardenstal, nieuwe stallen werden opgericht tegen de bestaande berging; dat verder ook een grote overdekte ruimte, die aan 1 zijde open is, aan deze berging wordt opgericht; dat deze overdekte ruimte op dezelfde plaats zou staan als de gesloopte serre; dat dit laatste echter niet blijkt uit de plannen, waarop de betreffende serre niet is aangeduid; dat de gerealiseerde constructie een oppervlakte beslaat van ongeveer 287m², waarvan de bestaande berging 58.7m² uitmaakt;

Overwegende dat de gevraagde constructie dienstig is als paardenstal en als bergplaats voor stro en dergelijke; dat het gebouw te omvangrijk is om beschouwd te kunnen worden als een schuilhok; dat het bijgevolg niet in overeenstemming is met de voorschriften van het geldende gewestplan;

Overwegende dat de voorschriften van het gewestplan verordenende kracht bezitten en bindend blijven zowel voor de vergunningverlenende overheid als voor de particulier die vergunningsplichtige handelingen stelt, en dat ervan slechts kan afgeweken worden bij wijze zoals door de wet zelf voorzien; dat

artikel 43, §2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, stelt dat een afwijking op de voorschriften van een ontwerp-gewestplan of gewestplan kan toegelaten worden 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;

Overwegende dat het gevraagde niet voldoet aan één van de hogergenoemde voorwaarden; dat het niet gaat om een verbouwing, vermits een, op de berging na, volledig nieuwe constructie wordt gerealiseerd; dat het niet van de plannen is af te lezen of hiervoor inderdaad de funderingen van de oude serre worden herbruikt; dat overigens het herbruiken van funderingen van een volledig ander gebouw, onvoldoende is om te kunnen spreken van een verbouwing, vermits zonder twijfel de volledige bovengrondse constructie nieuw is, en noch qua vorm, volume, uitvoeringswijze of materiaalgebruik zelfs maar verwijst naar de oude serre; dat evenmin voldaan is aan een van de overige twee voorwaarden, vermits het niet gaat om een uitbreiding omwille van milieutechnische redenen, noch om de uitbreiding van een woning; dat er bijgevolg geen wettelijke mogelijkheid blijft om de vergunning te geven; dat het beroep van de particulier dient verworpen”.

Dit is het bestreden besluit.

2. De gegrondheid van het beroep

2.1. Het eerste middel

2.1.1. Het aangevoerde eerste middel

De verzoekster neemt een eerste middel uit de schending van “artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen” en “uit de schending van de omzendbrief van 17 september 1993, inzake het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden” :

“Doordat de bestreden beslissing ervan uitgaat dat er in gebieden, door het gewestplan aangeduid als woonuitbreidingsgebieden, enkel groepswoningbouw of de oprichting van schuilhokken mogelijk is.

Terwijl op grond van artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, evenals op basis van de omzendbrief

van 17 september 1993 het mogelijk is om andere constructies dan groepswoningbouw of schuilhokken te vergunnen in bepaalde woonuitbreidingsgebieden.

Toelichting:

Artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen stipuleert:

‘De woonuitbreidingsgebieden zijn uitsluitend bestemd voor groepswoningbouw zolang de bevoegde overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist, en zolang, volgens het geval, ofwel die overheid geen besluit tot vastlegging van de uitgaven voor de voorzieningen heeft genomen, ofwel omtrent deze voorzieningen geen met waarborgen omklede verbintenis is aangegaan door de promotor.’

Hoewel op grond van de letterlijke lezing van de wettelijke bepaling men de indruk zou kunnen hebben dat enkel en alleen groepswoningbouw mogelijk is in woonuitbreidingsgebieden is dit echter niet het geval.

Zowel de rechtsleer, die een analyse heeft gemaakt van de diverse bestemmingsgebieden, als de rechtspraak van de Raad van State, als de ministeriële omzendbrief van 17 september 1993 betreffende het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden laten de mogelijkheid open tot het vergunnen van andere constructies dan groepswoningen.

Er wordt immers een onderscheid gemaakt tussen de bestaande woonuitbreidingsgebieden. Dit omdat er woonuitbreidingsgebieden zijn die volledig (of zo goed als volledig) onaangeroerd zijn, maar er eveneens gebieden zijn waarvan de ruimtelijke ordening reeds bepaald is door de feitelijke toestanden.

Zo wordt in de Stedenbouw Panoramacodex een onderscheid gemaakt tussen volgende woonuitbreidingsgebieden:

a) Woonuitbreidingsgebieden, die nog vrij intacte gebieden omvatten. Het gaat hier om nog vrij onbebouwde gebieden waar een ordening, die rekening houdt met de moderne vereisten van wonen, mogelijk en noodzakelijk is.

In dergelijke gebieden kunnen geen individuele bouwaanvragen, noch gedeeltelijke verkavelingen worden goedgekeurd, vooraleer de ordening is vastgelegd en voldaan is aan de gestelde voorwaarden.

b) Woonuitbreidingsgebieden of gedeelten van woonuitbreidingsgebieden waar de ordening reeds bepaald is door de feitelijke toestanden.

Dit zijn gebieden, waarvoor de stedenbouwkundige aanleg als voldoende gekend moet aanzien worden omwille van het bestaande stratenpatroon, bestaande bebouwing en andere technische stedenbouwkundige gegevens. Aangezien een B.P.A. aan deze toestand weinig zal veranderen, hebben deze gebieden praktisch hun betekenis als woonuitbreidingsgebied verloren. Het onderzoek van het dossier kan bv. uitwijzen dat de vergunning de toekomstige ordening niet in gevaar zal brengen omdat, onder meer, ter plaatse geen nieuwe weg moet komen, of omdat de afstand tussen twee straten niet groter is dan 100 m, ofwel de aanvraag gesitueerd is op een hoekperceel.’

Aldus blijkt zeer duidelijk dat het in bepaalde gevallen mogelijk is om binnen een woonuitbreidingsgebied andere constructies te vergunnen dan enkel en alleen groepswoningen. Dit is mogelijk in gebieden waar de plaatselijke omstandigheden reeds de ruimtelijke ordening hebben bepaald.

In onderhavig dossier is dit het geval daar men bezwaarlijk kan spreken over een ‘intact woonuitbreidingsgebied’. Het gebied waar het perceel van beroepster in gelegen is, is reeds ‘aangetast’ door bestaande woningbouw. Dit blijkt niet alleen uit de foto’s die beroepster bij haar bundel der overtuigingsstukken heeft gevoegd, doch eveneens uit de plannen die een duidelijk beeld geven van de stedenbouwkundige toestand ter plaatse. Niet alleen is er reeds

zeer veel woningbouw aanwezig in het desbetreffende gebied, ook is er de omstandigheid dat het perceel van beroepster gelegen is aan een openbare weg en dat zelfs vóór de renovatiewerken het perceel was bebouwd met serres en opslagplaatsen.

Bezwaarlijk kan worden voorgehouden dat het gebied waarbinnen het perceel van beroepster gelegen is, een woonuitbreidingsgebied is dat nog intact is en waar enkel en alleen groepswooningbouw mogelijk is.

Toch is dit de stelling van zowel de gemeente Baarle-Hertog als van de provincie Antwerpen....

Blijkbaar hebben beide instanties zich beperkt tot een loutere, letterlijke lezing van artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972.

Nochtans had een analyse van de ministeriële omzendbrief van 17 september 1993, inzake het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden hen ook tot de juiste interpretatie van artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 kunnen brengen.

Hoewel de richtlijn zeer strenge eisen oplegt inzake het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden, valt duidelijk uit deze omzendbrief af te leiden dat het in bepaalde gevallen mogelijk is aan woningbouw te doen in reeds aangesneden woonuitbreidingsgebieden:

‘Voor gronden gelegen in een woonuitbreidingsgebied doch langs een uitgeruste weg dient rekening gehouden te worden met de ligging ten opzichte van de woonkern. Het kan niet aanvaard worden dat een verdere bebouwing van deze straten aanleiding zal zijn voor het verderzetten van de lintbebouwing.’

In het geval van beroepster, waarvan het perceel gelegen is langs een uitgeruste weg, is er geen sprake van gevaar voor lintbebouwing en zijn de verbouwingswerken volledig in overeenstemming met de nabije omgeving. Meer zelfs: de door beroepster uitgevoerde verbouwingswerken komen de ruimtelijke ordening ten goede aangezien er een enorme vermindering van de bebouwde oppervlakte uit resulteerde.

Dat zowel de gemeente Baarle-Hertog, als de provincie Antwerpen in haar bestreden beslissing, de draagwijdte van de bepalingen van artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 miskenden blijkt eveneens uit de rechtspraak van de Raad van State.

De Raad van State heeft meermaals erkend dat andere constructies dan groepswooning bouwvergunbaar zijn binnen een woonuitbreidingsgebied.

Bij arrest van 29 april 1993 heeft de Raad van State duidelijk gesteld dat het mogelijk is een appartementsgebouw te vergunnen in een bijna vol gebouwd woonuitbreidingsgebied, meer zelf, een dergelijke inplanting maakt geen ernstig nadeel uit:

‘Gelet op de grootte en de inplanting van het kwestieuze appartementsgebouw, opgetrokken in een woonuitbreidingsgebied dat bijna volledig is volgebouwd, op het voorziene groenscherm en op de afstand tussen de betrokken percelen, is de schending van de privacy van verzoekende partijen, evenals de visuele hinder, gering en het nadeel niet ernstig.’

Bij beslissing van 10 juni 1993 heeft de Raad van State een bouwvergunning vernietigd die betrekking had op de bouw van een paardenmanège binnen een woonuitbreidingsgebied. Echter niet omdat dit niet (in) overeenstemming zou zijn met (de) bestemming ‘woonuitbreidingsgebied’ maar wel omdat in dat specifiek geval de inplanting van een manège niet verenigbaar was met de onmiddellijke omgeving! Het arrest van de Raad van State erkent aldus dat het mogelijk is om in woonuitbreidingsgebieden dezelfde constructies op te richten als in een woongebied en dit onder identieke voorwaarden:

‘Het voorschrift van het tweede lid van artikel 5.1.0 van het koninklijk besluit van 28 december 1972, dat bepaalt dat bedrijven, voorzieningen en inrichtingen in een woongebied enkel mogen toegelaten worden voor

zover zij verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving, is mede toepasselijk op de woonuitbreidingsgebieden als bedoeld bij artikel 5.1.1 van voormeld besluit, aangezien zij bij bepaling aangewezen zijn om op termijn een residentiële functie te vervullen.’

Het geciteerde arrest van 10 juni 1993 is van uitermate groot belang. Het bepaalt immers de voorwaarden waaraan een bouwaanvraag dient te voldoen opdat het zou kunnen vergund worden binnen een woonuitbreidingsgebied. Deze voorwaarden, zo stelt de Raad van State zijn identiek aan de voorwaarden die gelden voor een woongebied.

Dit betekent dat de bouwaanvraag van beroepster vergunbaar was in de mate dat zij voldeed aan de twee voorwaarden die artikel 5.1.0 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 stelt, met name:

- 1) Niet moeten afgezonderd worden ter wille van de goede ruimtelijke ordening omwille van de taken die zullen uitgevoerd worden in het vergunde gebouw;
- 2) Niet onverenigbaar zijn met onmiddellijke omgeving.

De constructie waarop de bouwaanvraag van verzoekster betrekking heeft diende uiteraard noch afgezonderd te worden, noch was zij onverenigbaar met de onmiddellijke omgeving.

Meer zelfs door de bouwaanvraag van beroepster wordt de totale bebouwde oppervlakte tot 1/20^{ste} verminderd!

Door echter te stellen dat in een woonuitbreidingsgebied enkel groepswoningbouw of schuilhokken kunnen vergund worden gaan zowel de gemeente Baarle-Hertog als de provincie Antwerpen voorbij aan de draagwijdte van zowel artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 als van de ministeriële omzendbrief van 17 september 1993”.

2.1.2. Beoordeling

2.1.2.1. Ministeriële omzendbrieven die zijn gericht aan administratieve overheden en die richtsnoeren bevatten nopens de interpretatie en toepassing van de bestaande wetten en verordeningen, hebben geen enkel bindend karakter, ongeacht of zij zijn bekendgemaakt of niet. De eventuele niet-naleving van de onderrichtingen vervat in de ministeriële omzendbrief van 17 september 1993 kan derhalve niet leiden tot de onwettigheid van de bestreden beslissing, zodat het onderdeel van het middel afgeleid uit de schending van deze omzendbrief niet ontvankelijk is.

2.1.2.2. Het kwestieuze perceel is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan Turnhout gelegen in woonuitbreidingsgebied.

Artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen luidt als volgt :

“De woonuitbreidingsgebieden zijn uitsluitend bestemd voor groepswoningbouw zolang de bevoegde overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist, en zolang, volgens het geval, ofwel die overheid geen besluit tot

vastlegging van de uitgaven voor de voorzieningen heeft genomen, ofwel omtrent deze voorzieningen geen met waarborgen omklede verbintenis is aangegaan door de promotor”.

2.1.2.3. De verzoekster toont met haar betoog betreffende de feitelijke toestand van het gebied niet aan dat de bevoegde overheid over de ordening van het gebied heeft beslist. De door haar bijgebrachte foto's en plannen kunnen daartoe niet volstaan, evenmin als haar betoog dat er in het desbetreffende gebied reeds veel woningbouw aanwezig is, dat het kwestieuze perceel aan een openbare weg is gelegen en het perceel voor de renovatiewerken bebouwd was met serres en opslagplaatsen. Bij afwezigheid van een beslissing over de ordening van het gebied, volgt uit de geciteerde bepaling dat woonuitbreidingsgebied uitsluitend bestemd is voor groepswoningbouw, waarop de aanvraag waarover de bestreden beslissing uitspraak doet geenszins betrekking heeft.

Het middel is niet gegrond.

2.2. Het tweede middel

2.2.1. Het aangevoerde tweede middel

In een tweede middel voert de verzoekster de schending aan van “artikel 43 § 2 van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (vroegere artikel 45 § 2 van de Stedenbouwwet)” :

“Doordat de bestreden beslissing ervan uitgaat dat er in gebieden, door het gewestplan aangeduid als woonuitbreidingsgebieden, geen verbouwingen mogelijk zijn.

Terwijl het op grond van artikel 43§2 van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 mogelijk is om een vergunning te bekomen voor verbouwingswerken die afwijken van de voorschriften van een gewestplan.

Toelichting:

In de hypothese die de bestreden beslissing voorhoudt, met name dat er in woonuitbreidingsgebieden enkel en alleen groepswoningbouw kan vergund worden (hetgeen uiteraard niet geval zoals blijkt uit het eerste middel) is het echter nog steeds mogelijk om ‘zonevreemde constructies’ te vergunnen indien het bouwvolume niet vergroot en indien de aanvraag niet strekt tot het volledig herbouwen.

Artikel 43§2 van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 bepaalt immers:

...

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

- hetzij het verbouwen van een bestaand vergund gebouw binnen het bestaande bouwvolume en niet betrekking hebbend op het volledig herbouwen.'

Hoewel de aanvraag betrekking had op het renoveren en uitbreiden van een paardenstal, die werd opgericht op de plaats waar voorheen serres stonden en daarenboven dezelfde fundamenteen werden gebruikt is de gemachtigd ambtenaar in zijn advies volledig voorbij gegaan aan de bepalingen van artikel 43§2 van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening.

De gemachtigd ambtenaar beperkt zich immers tot de stelling dat er in woonuitbreidingsgebieden enkel plaats is voor groepswoningbouw.

Indien deze stelling correct was geweest, dan had de gemachtigd ambtenaar moeten controleren of de renovatieaanvraag van beroepster had kunnen vergund worden op grond van artikel 43§2 van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening.

In het geval van beroepster is dit duidelijk het geval daar aan beide voorwaarden van artikel 43§2, a) is voldaan, met name:

- a) Het bouwvolume wordt niet overschreden: door de verbouwing wordt de totale bebouwde oppervlakte immers verminderd tot 1/20^{ste} van de oorspronkelijk bebouwde oppervlakte. Dit werd bekomen door het afbreken van de bestaande, vergunde serres;
- b) De bouwvergunning heeft geen betrekking op het volledig verbouwen. Uit de plannen blijkt immers duidelijk dat de paardenstal wordt opgericht op de bestaande funderingen.

Eveneens wordt in het proces-verbaal, houdende de stopzetting der werkzaamheden erkend dat het wel degelijk gaat om verbouwingswerken:

'Het misdrijf omvat het uitvoeren van verbouwingswerken aan bestaande gebouwen, stallingen voor paarden, waarvoor door het College van Burgemeester en Schepenen van Baarle-Hertog geen voorafgaandelijke vergunning was afgeleverd.'

Aangezien het begrip 'volledig herbouwen' stamt uit de Decreten van 23 juni 1993 tot wijziging van het artikel 79 van de Stedebouwwet dient teneinde de draagwijdte van deze bepaling vast te stellen teruggedaan (te) worden tot deze Decreten.

In de bijdrage 'De Decreten van 23 juni 1993 tot wijziging en aanvulling van de Stedebouwwet (vergunningen voor zonevreemde constructies en de opheffing van de opvulregel)' wordt uitleg gegeven bij het begrip 'verbouwen':

'Herbouwen verschilt van verbouwen in die zin dat herbouwen een totale nieuwbouw impliceert, en dus veel verder gaat dan verbouwen, waarbij de oorspronkelijke constructies in principe behouden blijven. Het zal dus niet meer mogelijk zijn om bouwvergunningen te verlenen in afwijking van het (ontwerp-)gewestplan, strekkende tot verbouwen (nieuwbouw) en uitbreiding van bestaande constructies.'

Aangezien de renovatie van de stallingen gebeurde op de funderingen van de vroegere serres kan enkel gesproken worden van verbouwen. Dat de stallingen wel degelijk werden gebouwd op de bestaande betonnen funderingssokkels van de vroegere gebouwen; Dat het plan van architect Reyntjens bepaalt :

'Fundering is bestaand. Bestaande betonnen funderingssokkels van vroegere gebouwen dragen nieuwe houten kolonnen waarop dakspannen geplaatst zijn'; Dat ook de talrijke foto's van voor de regularisatie dit bewijzen.

Dat er geen uitbreiding van de bebouwde oppervlakte heeft plaats gehad moge duidelijk zijn: de totale bebouwde oppervlakte werd tot 1/20^{ste} verminderd!

Hierbij kan eveneens verwezen worden naar het arrest van 24 januari 1996 van het Hof van Beroep te Brussel, waarbij uitdrukkelijk wordt bepaald dat het

heroprichten van een woning met behoud van de funderingen als verbouwing kan worden beschouwd.

Het is dan ook duidelijk dat de bouwaanvraag van beroepster vergunbaar was overeenkomstig artikel 43§2 van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening.

Door echter te stellen dat in een woonuitbreidingsgebied enkel groepswoningbouw of schuilhokken kunnen vergund worden gaan zowel de gemeente Baarle-Hertog als de Provincie Antwerpen als de Minister voorbij aan de draagwijdte van artikel 43§2 van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening (vroegere artikel 45§2 van de Stedenbouwwet)".

2.2.2. Beoordeling

2.2.2.1. Het door de verzoekster geschonden geachte artikel 43, § 2, zesde tot achtste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : het gecoördineerde decreet) luidde toentertijd 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 het 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”.

2.2.2.2. In het bestreden besluit wordt met betrekking tot het niet voldaan zijn van de voormelde voorwaarden het volgende gesteld :

“Overwegende dat het gevraagde niet voldoet aan één van de hogergenoemde voorwaarden; dat het niet gaat om een verbouwing, vermits een, op de berging na, volledig nieuwe constructie wordt gerealiseerd; dat het niet van de plannen is af te lezen of hiervoor inderdaad de funderingen van de oude serre worden herbruikt; dat overigens het herbruiken van funderingen van een volledig ander gebouw, onvoldoende is om te kunnen spreken van een verbouwing, vermits zonder twijfel de volledige bovengrondse constructie

nieuw is, en noch qua vorm, volume, uitvoeringswijze of materiaalgebruik zelfs maar verwijst naar de oude serre; dat evenmin voldaan is aan de overige twee voorwaarden, vermits het niet gaat om een uitbreiding omwille van milieutechnische redenen, noch om de uitbreiding van een woning; dat er bijgevolg geen wettelijke mogelijkheid blijft om de vergunning te geven; dat het beroep van de particulier dient verworpen”.

2.2.2.3. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is de Raad van State enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar terzake 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.

2.2.2.4. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de verwerende partij in de onder het randnummer 2.2.2.2 aangehaalde overwegingen is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, terwijl de verzoekster niet aantoont dat de verwerende partij niet in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat het gevraagde een nieuwe constructie betreft. Deze onredelijkheid wordt noch aangetoond door verzoeksters betoog dat de kwestieuze constructie het bouwvolume van de voormalige serre niet overschrijdt en de totale bebouwde oppervlakte verminderd wordt tot 1/20 van de oorspronkelijk bebouwde oppervlakte, noch door de vermelding op de bij de aanvraag gevoegde plannen dat de “bestaande betonnen funderingssokkels van vroegere gebouwen (...) nieuwe houten kolommen (dragen) waarop dakspanten geplaatst zijn”. Hetzelfde geldt voor verzoeksters betoog dat het op 11 oktober 1996 opgestelde proces-verbaal “erken(t) dat het wel degelijk gaat om verbouwwerken”, aangezien dit proces-verbaal de kwestieuze werken evenzeer omschrijft als “een volledig nieuwe vergrote constructie”. Verzoeksters loutere betoog in haar laatste memorie dat “er (...) enkel en alleen een nieuw dak op het bestaand gebouw (werd) geplaatst” omdat het oude dak asbest bevatte, dat er “enkel een afdak aan de rechterzijde van de bestaande constructie (werd) geplaatst”, na te hebben vastgesteld “dat het bestaande hout van de dakbedekking was aangetast door de keversoort ‘Boktor’”, dat er “drie bestaande paardenstallen (werden) verplaatst” en dat die werken “in eerste instantie werden verricht om de bestaande aanbouwingen aan het bestaand gebouw te verfraaien”, is evenmin van aard om de feitelijke onjuistheid of de kennelijke onredelijkheid van het bestreden besluit aan te tonen.

Het middel is ongegrond.

2.3. Het derde middel

2.3.1. Het aangevoerde derde middel

In een derde middel voert de verzoekster de schending aan van “de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel” :

“Doordat zowel de gemeente Baarle-Hertog als de provincie Antwerpen als de Minister zonder een in rechte correcte, noch afdoende motivering negatief hebben beslist aangaande de bouwaanvraag van beroepster.

Terwijl de wet van 29 juli 1991, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel elke administratieve overheid de verplichting opleggen de nodige zorgvuldigheid aan de dag te leggen bij het nemen van haar beslissing en deze correct te motiveren, hetgeen in casu niet is gebeurd.

Toelichting:

Krachtens artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen dient, elke beslissing gedragen te zijn door een motivering in feite en in rechte, die bovendien afdoende moet zijn.

Indien een overheid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt is het belang van een dergelijke in rechte en in feite correcte motivering des te groter.

Ook de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid, het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel eisen van de overheid dat zij bij het nemen van een beslissing nauwkeurig te werk gaat en dat de beslissing geschraagd wordt op juiste motieven en beweegredenen. Bij de toepassing van rechtsregels op concrete omstandigheden is de overheid verplicht binnen de perken van wat redelijk is te komen tot een beslissing. De Raad van State zal deze beslissingen op hun redelijkheid toetsen en indien zij onredelijk zijn overgaan tot de annulatie ervan.

Daarenboven dienen aan de basis van de beslissing rechtens aanvaardbare motieven te liggen. Een beslissing waarvan aan de basis een onjuiste wettelijke grondslag ligt, mist om die reden een draagkrachtige motivering.

De bestreden beslissing schendt bovenvermelde wettelijke bepalingen evenals de beginselen van behoorlijk bestuur om de volgende reden:

Zowel de gemeente Baarle-Hertog als de provincie Antwerpen als de Minister steunen hun beslissing op de overweging dat in woonuitbreidingsgebieden enkel en alleen groepswoningbouw mogelijk is hetgeen manifest onjuist is. Vooreerst werd aangetoond dat in sommige woonuitbreidingsgebieden ook andere bouwwerken kunnen vergund worden dan groepswoningbouw. Daarenboven kunnen zelfs, zij het onder welbepaalde voorwaarden, zonevreemde constructies vergund worden. Door aan beide mogelijkheden voorbij te gaan hebben zowel de gemeente Baarle-Hertog als de provincie Antwerpen als de Minister hun beslissing niet afdoende naar rechte gemotiveerd”.

2.3.2. Beoordeling

2.3.2.1. 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 bestuurden of voor een ander bestuur, in de akte zelf de juridische en feitelijke overwegingen moeten vermelden 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 één en ander volgt dat de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen een wet van suppletoire aard is.

Artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet legt aan de 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 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Deze beslissingen vallen derhalve niet onder de toepassing van de 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 gecoördineerde decreet.

2.3.2.2. Ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep, komen de beslissingen van de bestendige deputatie, respectievelijk de verwerende partij in de plaats van die van het college van burgemeester en schepenen en van die van de bestendige deputatie. In zoverre het middel gericht is tegen de beslissing van 24 maart 1997 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Baarle-Hertog en de beslissing van 11 december 1997 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen, is het onontvankelijk.

2.3.2.3. De verzoekster herhaalt voorts het in haar eerste en tweede middel aangevoerde betoog luidens hetwelk de verwerende partij ten onrechte heeft overwogen dat in woonuitbreidingsgebied enkel groepswooningbouw mogelijk is, respectievelijk, dat zij ten onrechte is voorbijgegaan aan de mogelijkheid om in dergelijk gebied, onder welbepaalde voorwaarden, zonevreemde constructies te

vergunnen. Om de redenen vermeld bij de beoordeling van het eerste en het tweede middel, is het middel niet gegrond.

Het middel kan niet worden aangenomen.

**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 verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drieëntwintig juni 2009, 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.