

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 194.966 van 30 juni 2009
in de zaak A. 132.564/X-11.278.**

In zake : 1. Antoine GOOSSENS,
 2. Berenice DEKETELAERE,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaat D. VAN HEUVEN,
 kantoor houdende te 8500 KORTRIJK,
 President Kennedypark 6/24

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat P. AERTS,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Coupure 5.

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

Gezien het verzoekschrift dat Antoine GOOSSENS en Berenice DEKETELAERE op 26 maart 2003 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 17 januari 2003 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening waarbij het beroep van de gemachtigde ambtenaar wordt ingewilligd en de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het regulariseren van een bedrijfsgebouw op een perceel gelegen te Deinze, Kouter, kadastraal bekend sectie A, nr. 202/a;

Gelet op het arrest nr. 115.606 van 10 februari 2003 waarbij de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt verworpen;

Gelet op het arrest nr. 190.113 van 3 februari 2009 waarbij de debatten worden heropend en waarbij wordt bepaald dat de zaak zal worden behandeld op de terechtzitting van 13 maart 2009;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat D. VAN HEUVEN, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat P. AERTS, die 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. Het betrokken perceel, kadastraal bekend sectie A, nr. 202/a, is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Oudenaarde, vastgesteld bij koninklijk besluit van 24 februari 1977, gelegen in agrarisch gebied. Het is niet gelegen binnen het beheersingsgebied van een bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan.

1.1. Op 14 augustus 1990 wordt aan de eerste verzoeker een bouwvergunning afgeleverd door de gemeenschapsminister -thans de Vlaamse minister- van Ruimtelijke Ordening en Huisvesting voor de oprichting van een gebouw voor berging, herstelling en onderhoud van landbouwmachines en -voertuigen ter uitvoering van loonwerken op het voormeld perceel.

De minister overweegt onder meer dat het perceel aansluit bij de op de rechtsaanpalende percelen bestaande gebouwen, onder andere bij een grootschalig transportbedrijf, en dat het vooropgestelde ontwerp geen bijkomende ruimtelijke weerslag tot gevolg heeft.

1.3. Na aanvang van de werken vorderen deze eerder langzaam, zodat bij brief van 8 juli 1997 aan de eerste verzoekende partij de gemachtigde ambtenaar stelt dat de loods zonder vergunning wordt opgericht, vermits de voornoemde uitgereikte vergunning reeds vervallen was “ten tijde van het vervangen van de spanten door gegalvaniseerde spanten”. De eerste verzoeker wordt aangemaand een nieuwe bouwaanvraag in te dienen.

1.4. Op 5 juni 2000 (datum van het ontvangstbewijs) dient Antoine Goossens-DeKetelaere een aanvraag in tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor het “regulariseren van een bedrijfsgebouw” op het betrokken terrein. Het betreft een loods van 30,30 meter bij 78,30 meter en met een hoogte van 7,75 meter. Op de plannen vermeldt de aanvrager dat hij de “regularisatieaanvraag van werkplaats” doet “onder voorbehoud van alle rechten en zonder nadelige erkenenis, in het bijzonder geen erkenenis dat de bouwvergunning van 14/08/90 vervallen zou zijn”.

In vergelijking met het plan vergund door het ministerieel besluit van 14 augustus 1990 zijn er een aantal verschilpunten. Zo bedraagt de hoogte van het gevraagde gebouw 7,75 meter, terwijl de hoogte van het in 1990 vergunde gebouw 6,60 meter bedroeg. Verder is de breedte met 0,30 meter toegenomen, zijn de dakhelling en de lichtelementen verschillend en is zowel het aantal als de grootte van de poorten en vensters gewijzigd. De inplanting van het gebouw, afgezien van de iets grotere breedte, werd niet gewijzigd.

1.5. Op 21 augustus 2000 brengt het college van burgemeester en schepenen van de stad Deinze een ongunstig voorafgaand advies uit.

1.6. Op 6 december 2000 brengt de gemachtigde ambtenaar eveneens een ongunstig advies uit. In antwoord op een bezwaar, ingediend tijdens het openbaar onderzoek, beoordeelt de gemachtigde ambtenaar de goede ruimtelijke ordening onder meer als volgt:

“De loods betekent een schaalbreuk met de bebouwing in de omgeving en heeft een vormgeving en materiaalgebruik die industrieel aandoet en dus niet thuishoort in deze omgeving met vnl. residentiële woningbouw”.

1.7. Op 11 december 2000 beslist het college van burgemeester en schepenen tot weigering van de stedenbouwkundige vergunning.

1.8. Op 23 mei 2002 willigt de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost - Vlaanderen het beroep van de aanvrager in.

1.9. De gemachtigde ambtenaar tekent beroep aan tegen deze beslissing. Op 17 januari 2003 beslist de minister tot inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar en weigert hij de stedenbouwkundige vergunning. Het bestreden besluit luidt onder meer:

“Overwegende dat de huidige aanvraag qua bouwconcept in kleine mate verschilt van de vorige; dat de kroonlijst een meter hoger reikt en de gevel- en dakopeningen werden gewijzigd; dat het grondplan van de grote hal evenwel ongewijzigd is gebleven;

(...)

Overwegende dat de robuuste hal werd opgebouwd uit silexplaten en vanuit de westelijke richting (Tielt) door haar volume en kleur frappeert; dat deze plek een poortfunctie naar Deinze vervult, als overgang van de openheid naar de bebouwde korrel; dat het perceel aan de - op het gewestplan - voorbehouden strook voor een ring rond Deinze paalt en er dienvolgens een Noord-Zuid gerichte openheid gecreëerd wordt; dat de 30 meter x 78 meter grote loods, ingeplant evenwijdig met de achterste perceelsgrens en op ca 68 meter achter de voorste perceelsgrens, door haar inplantingswijze en omvang de open ruimte onnodig aantast”.

2. Ten gronde

2.1. Het middel

2.1.1 In een enig middel voeren de verzoekende partijen onder meer de schending aan van 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, van het algemeen rechtsbeginsel dat elke overheid verplicht haar beslissingen formeel en materieel te motiveren, van artikel 53, § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, alsook van het rechtszekerheidsbeginsel en, tot slot, van het vertrouwensbeginsel.

2.1.2. In hun verzoekschrift stellen de verzoekende partijen onder meer:

“5.2. Verzoekende partijen verwijzen verder naar de argumentatie met bijgaande stukken zoals zij deze aan verwerende partij heeft overgemaakt op 29 juli 2002 (...) waarin onder meer het volgende te lezen is:

‘Dat de loods gelegen is in een gebied dat door het gewestplan wordt bestemd tot agrarisch gebied, kan niet worden betwist, doch van een ‘landelijke omgeving’ in de gebruikelijke betekenis van het woord, daarbij een open agrarisch gebied suggererende, kan geen sprake zijn. Zo bevinden zich in de onmiddellijke omgeving van de loods van de firma Goossens en op veel kortere afstand dan de residentiële villa van de enige klager (die wellicht gelegen is in agrarisch gebied) - de loods van het vrachtwagensbedrijf Cools. Aan de onmiddellijke overzijde van de rijksweg Deinze - Tielt, ten zuiden van de loods van mijn cliënten, bevinden zich de nieuw opgerichte gebouwen van het bandenbedrijf Debels (...). Ook in de nabije en verdere omgeving bevinden zich talrijke moderne agrarische loodsen, die uiteraard niet in fermettestijl gebouwd zijn (...).

Het is dus geenszins juist dat de loods van mijn cliënten qua schaalgrootte of qua vormgeving zou vloeken met de - versnipperde, en allesbehalve landelijke - omgeving’.

Verzoekers merken nog op dat de loods precies is gelegen in een eerder beperkt en alleszins ‘aangetast’ agrarisch gebied ontsloten door twee hoofdwegen, door de toekomstige ring rond Deinze en door een hoogspanningskabel (...).

Dat de loods ‘door haar inplantingswijze en omvang de open ruimte onnodig aantast’ (...) wordt zodoende door niets bewezen.

5.3. Ook hier is er sprake van een evident motiveringsgebrek, benevens de schending van het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel.

Inderdaad vermochten verzoekers te veronderstellen dat hun loods, die in 1990 vergund werd, ook in 2003 vergund kon worden, daar waar de planologische en de stedenbouwkundige toestand in al die jaren niet gewijzigd was (dan tenzij door een toename van het aantal loodsen in de directe omgeving)”.

2.1.3. In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen onder meer nog:

“3. Blijft de overweging dat de inplanting en de omvang van de loods de goede ruimtelijke ordening zou schaden daar de open ruimte onnodig wordt aangetast.

De Auditeur stelt dat de inplanting en het volume zeer vergelijkbaar zijn tussen het voorliggende project en het in 1990 vergunde.

3.1. Verzoekers maken eerst deze bedenking. De Auditeur vergelijkt de motivering van het besluit van 14 augustus 1990 met de bestreden beslissing. Evenwel was het Ministerieel Besluit van 14 augustus 1990 nog niet onderworpen aan de formele motiveringsplicht, nu de formele motiveringswet eerst dateert van 29 juni 1991. Voordien gold de materiële motiveringsplicht; het volstond dat de redenen van de administratieve beslissing terug te vinden waren hetzij in de beslissing zelf, hetzij in het aan de bestreden beslissing onderliggende administratieve dossier.

Verzoekende partijen nodigen verwerende partij uit het administratief dossier met betrekking tot de eerste beslissing integraal voor te leggen. Op die wijze kan nagegaan worden wat precies de redenen waren die de minister destijds hebben doen besluiten dat de loods verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening.

3.2. Eenmaal de overheid in een bepaalde zaak tot een opportuniteitsoordeel is gekomen, mag de overheid niet zomaar in een latere beslissing in dezelfde zaak, een tegenovergestelde opvatting als grondslag voor die nieuwe beslissing nemen, tenzij precieze, concrete elementen worden vermeld waaruit blijkt waarom de overheid van opvatting is veranderd.

I. Opdebeek en A. Coolsaet geven volgend voorbeeld:

‘De loutere overweging van de vergunnende overheid ‘dat de inrichting gelegen is in agrarisch gebied en de uitbating voor het herstellen van landbouwmateriaal planologisch niet verenigbaar is’, terwijl dezelfde overheid, naar aanleiding van het verlenen van de proefvergunning, eerder het tegendeel aannam, volstaat niet in het licht van de wet motivering bestuurshandelingen’.

In casu luidt de motivering in de bestreden beslissing als volgt:

‘Overwegende dat de robuuste hal werd opgebouwd uit silexplaten en vanuit de westelijke richting (Tielt) door haar volume en kleur frappeert; dat deze plek een poortfunctie naar Deinze vervult, als overgang van de openheid naar de bebouwde korrel; dat het perceel aan de - op het gewestplan - voorbehouden strookt voor een ring rond Deinze paalt en er dienvolgens een Noord-Zuid gerichte openheid gecreëerd wordt; dat de

30 meter x 78 meter grote loods, ingeplant evenwijdig met de achterste perceelsgrens, door haar inplantingswijze en omvang de open ruimte aantast'

Deze motivering is nog steeds gebrekkig en wel om volgende redenen:

- In de motivering is er geen enkele kruisverwijzing naar de toets betreffende de goede plaatselijke ordening in de bouwvergunning van 14 augustus 1990, noch een verantwoording van de koerswijziging.
- In de bestreden beslissing is er ook geen enkele kruisverwijzing naar de argumentatie die verzoekende partijen hebben overgemaakt aan verwerende partij op 29 juli 2002 (...) en die als volgt luidt:

'Dat de loods gelegen is in een gebied dat door het gewestplan wordt bestemd tot agrarisch gebied, kan niet worden betwist, doch van een 'landelijke omgeving' in de gebruikelijke betekenis van het woord, daarbij een open agrarisch gebied suggererende, kan geen sprake zijn.

Zo bevinden zich in de onmiddellijke omgeving van de loods van de firma Goossens en op veel kortere afstand dan de residentiële villa van de enige klager (die wellicht gelegen is in agrarisch gebied) - de loodsen van het vrachtwagensbedrijf Cools. Aan de onmiddellijke overzijde van de rijksweg Deinze - Tielt, ten zuiden van de loods van mijn cliënten, bevinden zich de nieuw opgerichte gebouwen van het bandenbedrijf Debels (...). Ook in de nabije en verdere omgeving bevinden zich talrijke moderne agrarische loodsen, die uiteraard niet in fermettestijl gebouwd zijn (...).

Het is dus geenszins juist dat de loods van mijn cliënten qua schaalgrootte of qua vormgeving zou vloeken met de - versnipperde, en allesbehalve landelijke - omgeving'.

Ook dit maakt een evident motiveringsgebrek uit.

- Verzoekende partij heeft in het verzoekschrift tot nietigverklaring aangegeven dat de loods gelegen is in een aangetast agrarisch gebied, omsloten door twee hoofdwegen, door de toekomstige ring rond Deinze en door een hoogspanningskabel (...). Met dit alles is geen rekening gehouden.
- Verwerende partij heeft in de bestreden beslissing geen enkel oog gehad voor de bebouwing in de omgeving, terwijl het besluit van 1990 wel rekening hield met het nabijgelegen grootschalige transportbedrijf, gebouwd in gelijksoortige materialen en met een nog grotere omvang dan de loods van verzoekende partijen.

Verzoekende partijen benadrukken dat (a) van een open ruimte geen sprake is, maar hoogstens van een tussenruimte in de lintbebouwing; (b) het gebouw niet frappeert door de grootte, nu in de onmiddellijke omgeving soortgelijke gebouwen terug te vinden zijn, gebouwen waarover verwerende partij in alle talen zwijgt; (c) vrijwel alle recente agrarische gebouwen worden opgetrokken in silexpanelen, onder meer ook het achter de nieuwbouw van verzoekers gelegen agrarisch gebouw (...); (d) verwerende partij maar al te goed weet waarom de loods van verzoekende partijen zover naar achter werd gebouwd, namelijk omwille van de bouwvrije strook die in acht moet worden genomen ten gevolge de geplande ring rond Deinze.

3.3. Verzoekende partijen zijn de mening toegedaan dat een agrarisch of para-agrarisch gebouw in een gewoon agrarisch gebied zoals in casu slechts uitzonderlijk kan geweigerd worden wegens miskennis van de goede plaatselijke ordening. Een referentie naar esthetische overwegingen zoals de open ruimte volstaat niet. Indien verwerende partij meent dat een agrarisch gebied bijzondere bescherming nodig heeft, dan is een inkleuring tot landschappelijk waardevol agrarisch gebied mogelijk. Enkel in dergelijke

gebieden geldt een dubbel toetsingscriterium, met name enerzijds een planologisch (agrarisch gebied) en anderzijds een esthetisch (landschappelijke waarde). Met betrekking tot de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden is het Zakboek Ruimtelijke Ordening 2002 (...) het volgende te lezen:

‘De overdruk landschappelijk waardevol komt hoofdzakelijk voor in agrarische gebieden. Hier gelden dus tegelijkertijd de ordeningsmaatregelen voor agrarische gebieden als de bijkomende voorwaarden, die betrekking hebben op de verenigbaarheid met de specifieke schoonheidswaarde van het gebied. Deze laatste hebben te maken met de landschapsinkleding, de gebruikte materialen, de bouwhoogte, het bouwvolume en de plaats van de inplanting; zij mogen echter niet van die aard zijn dat handelingen of werken, die overeenstemmen met de agrarische bestemming rechtstreeks of onrechtstreeks zouden verboden worden’.

Het spreekt voor zich dat elke agrarische of para-agrarische landbouwloods de omgeving per definitie verder aantast. De argumentatie van verwerende partij, die klaarblijkelijk hoofdzakelijk gegrond is op de zgz. poortfunctie van het terrein, en waarbij geen rekening wordt gehouden met de loutere bestemming tot agrarisch gebied, noch met de omliggende (vergelijkbare) bebouwing, noch met het eerder oordeel in 1990, maakt de facto de exploitatie van een agrarisch of para-agrarisch gebied ter plaatste onmogelijk en strijdt én met artikel 11.4.1 van het K.B. van 28 december 1972, én met de motiveringsplicht, én met het rechtszekerheidsbeginsel, én met het vertrouwensbeginsel.

Indien de minister op 14 augustus 1990 oordeelde dat het voorgestelde ontwerp geen ‘bijkomende ruimtelijke weerslag’ tot gevolg heeft - bedoeld wordt daarmee: geen bijkomende ruimtelijke weerslag die, in acht genomen de omliggende bebouwing en de bodembestemming onaanvaardbaar is - zou zijn dan is dat aan de hand van de foto's in het administratief dossier en de foto's die verzoekers thans voorleggen (...), veel meer een juiste en wettige inschatting dan de overwegingen in de thans bestreden beslissing.

4. Het enig middel is zodoende wel degelijk ernstig en gegrond”.

De verwerende partij heeft geen laatste memorie ingediend.

2.2. Beoordeling

2.2.1. In zover het middel is gesteund op de beoordeling door de minister van de goede ruimtelijke ordening, bepaalt artikel 19, laatste lid van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen dat de vergunning, ook al is de aanvraag niet in strijd met het gewestplan of ontwerp-gewestplan, slechts wordt afgegeven zo de uitvoering van de handelingen en werken verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening. De verplichting tot uitdrukkelijke motivering houdt in dat de stedenbouwkundige vergunning duidelijk de met de goede plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening verband houdende redenen vermeldt waarop de vergunningverlenende overheid haar beslissing steunt en waaruit blijkt dat zij is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, dat zij die correct heeft

beoordeeld en dat zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht vermag de Raad van State niet zijn beoordeling van de goede plaatselijke ordening in de plaats stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. Hij is wel bevoegd 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. Het gegeven dat aan de eerste verzoeker vroeger een stedenbouwkundige vergunning werd verleend, ontslaat de vergunningverlenende overheid niet van een toetsing van de latere regularisatieaanvraag aan de goede ruimtelijke ordening. Met betrekking tot die toetsing van de goede ruimtelijke ordening besluit de minister thans:

“Overwegende dat de robuuste hal werd opgebouwd uit silexplaten en vanuit de westelijke richting (Tielt) door haar volume en kleur frappeert; dat deze plek een poortfunctie naar Deinze vervult, als overgang van de openheid naar de bebouwde korrel; dat het perceel aan de - op het gewestplan - voorbehouden strook voor een ring rond Deinze paalt en er dienvolgens een Noord - Zuid gerichte openheid gecreëerd wordt; dat de 30 meter x 78 meter grote loods, ingeplant evenwijdig met de achterste perceelsgrens, door haar inplantingswijze en omvang de open ruimte aantast”.

In het ministerieel besluit van 14 augustus 1990 waarbij aan de eerste verzoeker een stedenbouwkundige vergunning werd verleend, overwoog de minister onder meer “dat het vooropgestelde ontwerp geen bijkomende ruimtelijke weerslag tot gevolg heeft”.

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving van de thans voorliggende aanvraag was de verwerende partij niet gebonden door een meer dan twaalf jaar oud besluit dat klaarblijkelijk ten onrechte oordeelde dat een bouwwerk met de omvang van het kwestieuze “geen bijkomende ruimtelijke weerslag” tot gevolg heeft. Om tot deze vaststelling te komen is de neerlegging van het dossier voorafgaande aan het bedoelde ministerieel besluit geenszins nodig. De huidige beoordeling van de weerslag van de loods op de plaatselijke aanleg maakt meteen, ook zonder ‘kruisverwijzingen’ naar het besluit van 1990, duidelijk waarom de eerdere opvatting niet werd aangehouden.

De verzoekende partijen tonen niet aan dat de beoordeling van de aanvraag in het thans bestreden besluit kennelijk onredelijk is. De loutere vage verwijzing naar in de omgeving gelegen andere bedrijven volstaat hiertoe niet.

Het middelonderdeel is ongegrond.

2.2.3. Het tweede weigeringsmotief, gesteund op de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, volstaat op zich om de weigering van de vergunning wettig te verantwoorden. Het eventueel gegrond bevinden van het middelonderdeel dat is gericht tegen het eerste weigeringsmotief, namelijk de planologische onverenigbaarheid, kan dan ook niet tot de vernietiging van het bestreden besluit leiden.

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

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, ieder voor de helft.

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

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.