

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 195.863 van 9 september 2009
in de zaak A. 80.941/X-8503.**

In zake : 1. Nadine RAES,
 2. Mieke GEVERS,
 die woonplaats kiest bij
 advocaat P. SOETEWEEYE,
 kantoor houdende te 3000 LEUVEN,
 J.P. Minckelersstraat 90

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat S. BUTENAERTS,
kantoor houdende te 1080 BRUSSEL,
Leopold II-laan 180.

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

Gezien het verzoekschrift dat Nadine RAES en Mieke GEVERS op 30 oktober 1998 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 28 augustus 1998 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar tegen het besluit van 16 oktober 1997 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant waarbij aan hen de vergunning wordt verleend voor het verbouwen van een hoeve en aanpassing tot woonst gelegen aan de Uilstraat te Tienen, op een perceel kadastraal bekend sectie A, nr. 181/d/f en g;

Gezien de toelichtende memorie;

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

Gelet op de beschikking van 26 november 2002 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 verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 7 mei 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 12 juni 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad J. BOVIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat E. BALLIEN, die loco advocaat S. BUTENAERTS 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. Rechtspleging

De memorie van antwoord werd laattijdig ingediend. Zij wordt om deze reden uit de debatten geweerd.

2. De feiten

2.1. Op 12 juli 1996 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoeksters bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Tienen een bouwaanvraag in voor “het verbouwen en saneren van een bestaande hoeve; verdere aanpassingen tot woonst van een gezin”, gelegen aan de Uilstraat 76 te Tienen op een perceel kadastraal bekend sectie A, nr. 181/d/f en g.

Het betrokken perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 24 maart 1978 vastgestelde gewestplan Tienen-Landen gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het is niet gelegen binnen het beheersingsgebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, en maakt evenmin deel uit van een behoorlijk vergunde niet vervallen verkaveling.

2.2. Op 8 augustus 1996 brengt de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies uit, luidend als volgt:

“De bouwplaats is volgens het gewestplan Tienen-Landen, vastgesteld bij KB van 24 maart 1978, gelegen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De afdeling Land van AMINAL bracht op 03 juli 1996 een ongunstig advies uit. Het voorgelegd project behelst een volledige omvorming van het geheel naar woongelegenheid. Een dergelijke totale residentialisering van een gewezen landbouwzetel is onaanvaardbaar. De aanvraag is tevens strijdig met artikel 11 en 15 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. Aldus ongunstig om bovenvernoemde redenen en besluit ik tot weigering van de bouwvergunning (303/AB/22800/96 dd.08.08.1996”.

2.3. Bij besluit van 27 augustus 1996 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Tienen de gevraagde bouwvergunning.

2.4. Op 30 september 1996 stellen de verzoeksters beroep in tegen dit weigeringsbesluit bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

2.5. Bij besluit van 16 oktober 1997 willigt de bestendige deputatie het beroep in en verleent de gevraagde bouwvergunning.

2.6. Op 14 januari 1998 stelt de gemachtigde ambtenaar beroep in tegen voormeld besluit van de bestendige deputatie bij de Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening.

2.7. Bij het thans bestreden besluit van 28 augustus 1998 willigt de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening het beroep van de gemachtigde ambtenaar in, en vernietigt hij het besluit van de bestendige deputatie.

Dit besluit is gemotiveerd als volgt:

“Overwegende dat artikel 43 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 de afdeling Land van de Administratie Milieu-, Natuur- en Landinrichting;

Overwegende dat de afdeling Land van AMINAL op 3 juli 1996 het volgende ongunstig advies heeft geformuleerd : ‘... Het betreft hier een gedesaffekteerde landbouwbedrijfszetel waarvan de woning in goede bouwfysische toestand verkeert, de bijgebouwen geven een minder goede indruk. Bijgevolg is tegen een verbouwing van het bestaande woongedeelte uit landbouwkundig oogpunt geen bezwaar.

Doch het voorliggende project behelst een volledige omvorming van het geheel naar woongelegenheid. Een dergelijke totale residentialisering van een gewezen landbouwzetel is uit landbouwkundig oogpunt onaanvaardbaar.’ ;

Overwegende dat conform het koninklijk besluit van 6 februari 1971 een openbaar onderzoek werd gehouden dat geen bezwaren voor gevolg had;

Overwegende dat voor de gevraagde verbouwing naast de verbouwingswerken aan de bestaande woning, ook alle bedrijfsgebouwen een residentiële functie zullen krijgen, waarbij een volledige omvorming van het geheel naar woongelegenheid plaatsvindt; dat dit in strijd is met de bepalingen van artikel 11 en 15; dat de geplande werken niet in overeenstemming zullen zijn met de onmiddellijke bebouwde omgeving, de ruimtelijke draagkracht van het gebied zal worden overschreden en de plaatselijke aanleg in het gedrang zal worden gebracht;

Overwegende dat de aanvraag niet voor vergunning vatbaar is; dat het beroep van de gemachtigde ambtenaar wordt ingewilligd”.

3. Ten gronde - eerste middel

3.1. Uiteenzetting van het middel

In een eerste middel voeren de verzoeksters de schending aan “van de wet, het motiveringsbeginsel, gebrek aan rechtens vereiste feitelijke grondslag en machtsoverschrijding”.

Zij zetten dit middel uiteen als volgt:

“1. schending van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen. BS 12.09.1991

Aangezien deze Wet aan elke overheid de verplichting oplegt om in elke akte waarbij een individuele bestuurshandeling wordt uitgedrukt de feitelijke en juridische overwegingen te vermelden die aan de beslissing ten gronde liggen;

Aangezien de beslissing die thans ter discussie ligt zeer duidelijk en ontegensprekelijk een ‘eenzijdige rechthandeling met individuele strekking’ is zoals vereist in art. 1 van de geciteerde wet;

Dat de beslissing uitsluitend betrekking heeft op de situatie van verzoeker en hem derhalve persoonlijk en alleen treft;

Aangezien deze motiveringsverplichting zowel betrekking heeft op de omvang als de kwaliteit van de motivering gezien voorzien is dat zowel de feitelijke als juridische overwegingen die aan de grondslag liggen van de beslissing dienen vermeld te worden;

Dat deze motivering daarenboven ‘afdoende’ moet zijn, waarbij dadelijk dient gesteld te worden dat stereotiepe, geijkte of gestandaardiseerde motieven onvoldoende zijn;

Aangezien verzoeksters stellen dat het Ministerieel Besluit van de Vlaamse minister van Openbare werken, Vervoer en Ruimtelijke ordening van 28.08.1998, houdende de inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar, niet voldoet aan de vereisten van de Wet van 29.07.1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen;

Aangezien de motivering voor de inwilliging de volgende is;

Overwegende dat voor de gevraagde verbouwing naast de verbouwingswerken aan de bestaande woning ook alle bedrijfsgebouwen een residentiële functie zullen krijgen, waarbij de volledige omvorming van het geheel naar woongelegenheid plaatsvindt; (...) dat dit in strijd is met de bepalingen van art. 11 en 15, dat de werken niet in overeenstemming zullen zijn met de onmiddellijke bebouwde omgeving., de ruimtelijke draagkracht van het gebied zal worden omschreven en de plaatselijke aanleg in het gedrang zal worden gebracht;

Dat het (...) gedeelte overeenkomt met de eigenlijke motivering van de beslissing dewelke niet voldoet aan de vereisten van de Wet van 1991;

Aangezien eerst en vooral gesteld wordt dat de voorziene werken in strijd zijn met de art. 11 en 15 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen;

Dat de geciteerde artikelen de definitie bepalen van de begrippen ‘agrarisch gebied’ en ‘landschappelijk waardevolle gebieden’;

Dat dit argument geen motief kan zijn om de aanvraag van verzoeksters af te wijzen gezien zij hun aanvraag niet steunen om deze artikelen maar wel om de afwijking ervan met name het art. 43 van het Decreet aangaande de ruimtelijk ordening gecoördineerd op 22.10.1996;

Dat het derhalve evident is dat de aanvraag in feite in strijd is met de geciteerde artikelen gezien het resorteert op een uitzondering op deze artikelen; Dat de verwijzing naar deze artikelen op zich niet voldoende is maar ook zoals hierboven wordt geargumenteed ook niet afdoende is;

Aangezien de Gemachtigde ambtenaar zijn beroepsverzoekschrift steunt op het feit dat de beslissing van de Bestendige Deputatie tegenstrijdig werd gemotiveerd;

Dat de gemachtigde ambtenaar tenonrechte stelt dat er een tegenstrijdigheid zou bestaan gezien verzoeksters inderdaad niet voldoen aan de definitie van de art. 11 en 15 van het KB van 28 december 1972 maar wel onder de voorziene uitzonderingsregel;

Dat de motivering van de Bestendige deputatie derhalve een logisch geheel vorm en in geen van zijn onderdelen tegenstrijdig is;

Aangezien het tweede motief stelt dat de geplande werken niet overeenstemmen met de onmiddellijke bebouwde omgeving;

Dat dit motief elke feitelijke grondslag mist en zelfs verkeerd is.

Dat reeds meerdere malen werd verwezen naar de werkelijke feitelijke toestand dewelke erin bestaat dat het perceel van verzoekers zowel langs de linkerzijde als langs de overzijde omsloten wordt door verscheidene dicht gegroepeerde gebouwen welke enkel en alleen een residentiële bestemming hebben;

Dat deze feitelijke vaststelling trouwens van essentieel belang is bij de beoordeling van de overige motieven;

Dat daarenboven niet betwist wordt dat het gebouw waarvan de sanering wordt nagestreefd zelf reeds meer dan twintig jaar een residentieel karakter heeft;

Aangezien verzoekster trouwens dienaangaande verwijzen naar hun motivering van het beroep van 30.09.1996 tegen de beslissing van het Stadsbestuur van Tienen;

Aangezien de beslissing als derde motief stelt dat de draagkracht van het gebied zal worden overschreden;

Dat dit motief niet meer dan een expliciete citering van de wet inhoudt;

Dat administratie noch de gemachtigde ambtenaar definieert waarin deze draagkracht zou bestaan en waarom zij van oordeel zijn dat deze draagkracht dan nog overschreden zou zijn;

Dat verzoeksters anderzijds zeer duidelijk hebben geargumenteed dat het gebouw dat zij voor ogen hebben volledig geïntegreerd zou zijn in de omgeving;

Dat een parafrasering van de wetgeving niet voldoende is als motivering van een overheidsbeslissing;

Aangezien met betrekking tot het vierde motief dezelfde grieven kunnen geformuleerd worden; Dat dit vierde motief bepaalt dat de plaatselijke aanleg in het gedrang zal worden gebracht;

Dat deze omschrijving vaag en onnauwkeurig is zeker wanneer er rekening wordt gehouden met de omgeving (van residentiële aard) en het doel van de aanvraag; saneren van een gebouw in slechte staat dat voordien geen landbouwfunctie meer had;

Aangezien niet betwist wordt dat het hier gaat om een discretionaire bevoegdheid wat met zich meebrengt dat de Overheid een ruime beoordelingsbasis heeft, zonder dat deze evenwel arbitrair mag gebruikt worden;

Aangezien verzoeksters van oordeel zijn dat de beslissing van de Minister van 28.08.1998 niet naar behoren en zelfs verkeerd werd gemotiveerd, zodat zij dient vernietigd te worden;

Aangezien de Administratie verwijst naar het verplichte en ongunstig advies van de afdeling Land van AMINAL van 3 juli 1996 en dit woordelijk weergeeft in haar beslissing;

Dat de administratie van AMINAL zich echter beperkt tot een feitelijke omschrijving van de gebouwen, en daarna zeer algemeen stelt dat de voorzien werken uit landbouwkundig oogpunt onaanvaardbaar zijn;

Dat deze motivering er in feite geen is gezien de algemeenheid en vaagheid ervan;

Dat dergelijke advies nochtans ook dient gemotiveerd te worden zodat verzoeker van deze motieven kennis kan nemen en zich kan verdedigen;

Dat een loutere verwijzing naar een advies en een woordelijke overname op zich niet voldoende is als motivering;

(...)

Aangezien het advies van de AMINAL, voor zover gesteund op het esthetisch aspect helemaal achterhaald is gezien naar aanleiding van het beroep voor de Bestendige Deputatie de plannen werden aangepast zodat het landbouwkundig uitzicht nog meer bewaard bleef;

Dat de verwijzing naar dit advies derhalve achterhaald is gezien aan de bezwaren ervan geremedieerd werd;

Dat wanneer het begrip 'landbouwkundig oogpunt' in een andere betekenis zou zijn gebruikt, dit met zoveel woorden uit de beslissing van de Minister zou moeten blijken, wat niet het geval is;

Aangezien derhalve met betrekking tot de motivering van de beslissing kan gesteld worden dat ze niet afdoende is en zelfs op een verkeerde feitelijke voorstelling steunt;

Dat de verwijzingen en citeringen maken dat de motivering stereotiep en zelfs gestandaardiseerd is, zodat niet kan nagegaan worden of de beslissing wel gewettigd is;

Aangezien derhalve niet voldaan is aan de motiveringsvereisten zoals gesteld in de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen;

(...)”.

3.2. Onderzoek van het middel

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 bestuursdelen of voor een ander bestuur, uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd, dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze afdoende moeten zijn. Artikel 6 van dezelfde wet bepaalt dat deze “slechts van toepassing (is) op de bijzondere regelingen waarbij de uitdrukkelijke motivering van bepaalde bestuurshandelingen is voorgeschreven, in zoverre deze regelingen minder strenge verplichtingen opleggen”. Uit een en ander volgt dat wat de motiveringsverplichting betreft, de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen een wet is van suppletoire aard.

Artikel 53, § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), legt aan de bestendige deputatie en aan de Vlaamse regering, wanneer zij in beroep uitspraak doen over bouw- en verkavelingsaanvragen, een motiveringsverplichting op die niet minder streng is dan deze voorgeschreven door de wet van 29 juli 1991. Het bestreden besluit valt derhalve niet onder de toepassing van laatstgenoemde wet.

Uit wat voorafgaat volgt dat de ingeroepen schending van de motiveringsverplichting geacht moet worden te zijn afgeleid uit de schending van artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet.

3.2.2. De verzoeksters betwisten niet dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de geldende gewestplanvoorschriften, maar beroepen zich op de uitzonderingsbepalingen van artikel 43 van het gecoördineerde decreet, zoals dit van toepassing was op het ogenblik dat het bestreden besluit werd vastgesteld.

Het bestreden besluit is, wat betreft de toetsing van de aanvraag aan de uitzonderingsbepaling van artikel 43 van het gecoördineerde decreet, beperkt tot de motivering “dat de geplande werken niet in overeenstemming zullen zijn met de onmiddellijke bebouwde omgeving, de ruimtelijke draagkracht van het gebied zal worden overschreden en de plaatselijke aanleg in het gedrang zal worden gebracht”.

Een dergelijke vage en algemene motivering, die geen enkele concrete verduidelijking bevat omtrent het uitzicht van de onmiddellijke omgeving, het overschrijden van de ruimtelijke draagkracht van het gebied en de wijze waarop de plaatselijke aanleg in het gedrang wordt gebracht, kan niet anders dan worden gelijkgesteld met een afwezigheid van motivering.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 28 augustus 1998 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar tegen het besluit van 16 oktober 1997 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant waarbij aan de verzoeksters de vergunning wordt verleend voor het verbouwen van een hoeve en aanpassing tot woonst gelegen aan de Uilstraat te Tienen, op een perceel kadastraal bekend sectie A, nr. 181/d/f en g.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

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

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
Mevr.	S. DE CLERCQ,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DE CLERCQ.

R. STEVENS.