

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 197.344 van 27 oktober 2009
in de zaak A. 173.852/X-12.887.**

In zake: de n.v. THEWIS & VAN DE POL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Roland De Rouck
kantoor houdend te 9400 NINOVE
Leopoldlaan 17
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Anja Celis
kantoor houdende te 3000 LEUVEN
Vital Decosterstraat 46/bus 6
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 juni 2006, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 6 april 2006 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant houdende verwerping van het beroep ingesteld tegen het besluit van 7 juli 2005 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Liedekerke waarbij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het regulariseren van een uitbreiding van een kelderbergplaats op een perceel gelegen te Liedekerke, Gravenbosstraat, kadastraal bekend sectie E, nr. 2/d 2/2 .

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 oktober 2009.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lieve Chrispeels, die loco advocaat Roland De Rouck verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat Tine De Handsetters, die loco advocaat Anja Celis verschijnt voor de verwerende partij.

Adjunct-auditeur Sofie De Doncker, daartoe gemachtigd bij besluit van 31 oktober 2008 van de adjunct-auditeur-generaal, heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De verzoekende partij is eigenares van een villawoning, gelegen aan de Gravenbosstraat 99 te Liedekerke, op een perceel dat kadastraal bekend is sectie E, nr. 2/2 2/d.

Voor deze villa werd in 1985 een bouwvergunning verleend.

De op het vergunde bouwplan voorziene kelder wordt in 1985, in twee fasen, groter uitgevoerd dan voorzien en dit zonder de daartoe vereiste voorafgaande vergunning. Die uitbreiding van de kelder met kelderbergplaatsen onder de tuin, was bedoeld om te voorzien in de stockagebehoefte van de n.v. FROM UN, een groothandel in kazen, waaraan de villa destijds werd verhuurd.

In 1993 wordt door een buur met betrekking tot de voormelde werken een klacht ingediend.

Sinds december 2000 wordt de villa niet meer verhuurd aan de n.v. FROM UN.

4. Op 23 december 1993 dient de toenmalige huurster van de villa, de n.v. FROM UN, een aanvraag in tot het regulariseren van de voormelde uitbreiding van de villa met kelderbergplaatsen. Door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Liedekerke (op 2 februari 1995), de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (op 7 november 1995) en de Vlaamse minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening (op 2 april 1996), wordt de vergunning geweigerd. Het annulatieberoep dat de n.v. FROM UN tegen het weigeringsbesluit van de voormelde Vlaamse minister instelt bij de Raad van State, wordt bij arrest nr. 175.112 van 27 september 2007 wegens onontvankelijkheid verworpen (zaak gekend onder het nr. A. 69.312/X-6.643).

Omwille van gewijzigde decreetgeving, dient de n.v. FROM UN op 4 augustus 2000 een nieuwe regularisatieaanvraag in voor de voormelde werken. Door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Liedekerke (op 13 december 2000) en de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (op 23 augustus 2001), wordt de vergunning opnieuw geweigerd. Tegen dat weigeringsbesluit van de bestendige deputatie alsook tegen de weigering van vergelijk (besluit van 25 juli 2001 van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar) dient de n.v. FROM UN een annulatieberoep in bij de Raad van State. Bij arrest nr. 132.051 van 4 juni 2004 wordt dat beroep, eveneens wegens onontvankelijkheid, verworpen (zaak gekend onder het nr. A.112.870/X-10.666).

Opnieuw omwille van gewijzigde decreetgeving, dient de n.v. FROM UN op 27 mei 2002 een derde aanvraag in voor de regularisatie van de kelderbergplaatsen. Door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Liedekerke (op 10 oktober 2002) en de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (op 25 maart 2003), wordt de vergunning terug geweigerd. Tegen dat weigeringsbesluit van de bestendige deputatie stelt de n.v. FROM UN bij de Raad van State op 2 juni 2003 een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging en een annulatieberoep in (zaak gekend onder het nr. A. 137.446/X-11.436). Bij arrest nr. 133.409 van 30 juni 2004 wordt de schorsingsvordering verworpen omdat niet voldaan is aan de schorsingsvoorwaarde van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Het annulatieberoep wordt bij arrest nr. 197.343 van 27 oktober 2009 verworpen wegens onontvankelijkheid.

5. Op 16 maart 2005 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Liedekerke een regularisatieaanvraag in voor de meergenoemde werken.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is de

bouwplaats gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het gewestplan bakent ten westen van de bouwplaats een groot gebied af als woongebied met landelijk karakter, waarbinnen een residentiële wijk is verwezenlijkt. Aan de oostzijde is een lint landelijk woongebied ingekleurd. Tussen beide gebieden, die ongeveer 100 meter van elkaar zijn verwijderd, is de woonzone beperkt tot een diepte van 20 meter in plaats van de gebruikelijke 50 meter.

Voor het gebied waarin de bouwplaats is begrepen, bestaat er geen goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan. Evenmin is dat gebied gelegen binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

6. Tijdens het openbaar onderzoek, gehouden van 21 maart 2005 tot 19 april 2005, worden twee bezwaarschriften ingediend.

7. Op 24 maart 2005 wordt door de afdeling Land een voorwaardelijk gunstig advies afgeleverd in die zin dat de werken moeten kaderen binnen de context van de vigerende wetgeving met betrekking tot zonevreemde woningen.

Op 21 april 2005 wordt door de afdeling Natuur een gunstig advies uitgebracht.

In haar zitting van 26 april 2005 brengt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Liedekerke een ongunstig preadvies uit.

Op 29 juni 2005 sluit de gemachtigde ambtenaar zich aan bij dit ongunstig advies.

8. Bij besluit van 7 juli 2005 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Liedekerke wordt de gevraagde regularisatie geweigerd.

9. Tegen het voormelde weigeringsbesluit dient de verzoekende partij op 24 augustus 2005 beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

10. Bij het bestreden besluit van 6 april 2006 van de voormelde bestendige deputatie, wordt het beroep van de verzoekende partij niet ingewilligd. Dit besluit wordt ondermeer als volgt gemotiveerd :

“De woning is ingeplant op ongeveer 17 meter achter de rooilijn en bijgevolg grotendeels in het achterliggend agrarisch gebied gesitueerd. De uitbreiding van de kelder is geheel in het agrarisch gebied gelegen.

Gelet op de ligging in landschappelijk waardevol agrarisch gebied zijn de artikels 11 en 15 van het KB van 28 december 1972, betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen van kracht. De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin, behoudens bijzondere bepalingen mogen zij enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven (artikel 11). In de landschappelijke waardevolle gebieden gelden bepaalde beperkingen met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen (artikel 15).

De ondergrondse lokalen worden niet langer gebruikt als magazijn voor een kazengroothandel, niettemin blijft de planologische onverenigbaarheid bestaan. De bestemming van de ruimtes wordt gepreciseerd als 'kelderbergplaats'. Gezien er thans geen bedrijfsuitbating meer is wordt aangenomen dat de bergplaatsen enkel in functie staan van de woonbestemming van het hoofgebouw. Deze residentiële bestemming beantwoordt evenmin aan de bestemmingsvoorschriften van artikel 11.

Artikel 145bis §1 van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening voorziet echter een aantal uitzonderingsbepalingen op de voorschriften van het gewestplan, onder meer voor het uitbreiden van een bestaande woning. De uitbreiding kan met inbegrip van de woningbijgebouwen, die er fysisch één geheel mee vormen, slechts leiden tot een maximaal bouwvolume van 1000 m³; deze uitbreiding mag een volumevermeerdering met 100% echter niet overschrijden.

Deze uitzonderingsbepalingen gelden enkel indien de woning op het moment van de eerste vergunningsaanvraag niet verkrot is; de woning hoofdzakelijk vergund is of wordt geacht vergund te zijn, ook wat de functie betreft en het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.

Het betreft hier een niet verkrotte, hoofdzakelijk vergunde woning en het aantal woongelegenheden blijft behouden op één.

Omtrent de berekening van het bruto-volume voor de uitbreiding wordt verwezen naar de toelichting die wordt gegeven 'Zonevreemde woningen en gebouwen: volumeberekeningen en voorbeelden', punt 2: Hoe berekenen we het bruto-bouwvolume?. Hierin staat het volgende vermeld: Het bruto-bouwvolume wordt gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, te vertrekken van het maaiveld. Het deel van het keldervolume onder het maaiveld wordt dus niet meegerekend, op voorwaarde dat het een gebruikelijke onderkeldering van het woongebouw betreft. Wanneer ondergrondse ruimtes woonfuncties herbergen, dienen deze wel meegerekend te worden, aangezien ze niet als gewone kelder kunnen beschouwd worden. Als gewone kelder geldt bijvoorbeeld een ondergronds gelegen wasruimte, berging of stookruimte.

In deze toelichting wordt ervan uitgegaan dat de ondergrondse ruimte zich in elk geval onder de woning of het gebouw bevindt. Onder deze voorwaarde dient de gebruikelijke onderkeldering van het woongebouw niet meegeteld te worden bij de berekening van het bruto-bouwvolume wanneer het geen woonfuncties herbergt.

De hier voorliggende uitbreiding van kelderruimtes kunnen onmogelijk aanzien worden als 'de gebruikelijke onderkeldering van het woongebouw'. Het betreft hier een werkelijke uitbreiding naast de woning met een groot volume. Het is nooit de bedoeling geweest van de decreetgever om ondergrondse uitbreidingen aan een zonevreemde woning of zonevreed gebouw toe te laten omdat deze niet zouden meegerekend hoeven te worden bij het maximaal bepaalde brutovolume.

In voorliggend geval dient het volume van de gevraagde uitbreiding dus wel meegeteld te worden. De woning heeft reeds dergelijke grote omvang die ofwel

het maximaal toegelaten volume van 1000 m³ benadert of het zelfs overschrijdt. Een bijkomend volume van 719 m³ is derhalve niet vergunbaar.

De aanvraag is in strijd met artikel 145bis aangezien het een werkelijke uitbreiding betreft naast de woning en deze ruimtes niet als de gebruikelijke onderkeldering van het woongebouw kunnen aanzien worden.

In het kader van de wettelijke en reglementaire voorschriften is het ontwerp niet voor vergunning vatbaar gelet op de onverenigbaarheid met artikel 145bis.

- Verenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening

Het perceel is gelegen langs de Gravenbosstraat in Liedekerke. Op het perceel staat een ruime alleenstaande woning, waarvoor een stedenbouwkundige vergunning werd verleend in 1985. Het perceel heeft een breedte van 44 meter en een diepte van gemiddeld 116 meter. Het is gelegen in een bouwlint en sluit rechts aan tegen een vrij grote residentiële verkaveling.

De woning werd voorzien van een garage in de kelder, die aangewend werd als een stockageruimte voor een groothandel in kazen. Aansluitend tegen de bestaande kelder werd in de tuinstrook, in twee fasen, ondergrondse stockageruimtes bijgebouwd, met een totale oppervlakte van 310m². De tuin werd boven het dak van het bouwwerk opnieuw aangelegd. Inmiddels werd de groothandelsactiviteit er stopgezet en verplaatst naar een ander gewest.

Gelet op de planologische onverenigbaarheid is de ruimtelijke integratie en de goede plaatselijke ordening slechts een beoordelingselement van ondergeschikt belang. Zij kan de aanvraag niet verantwoorden.

De voorgaande overwegingen in acht genomen kan de bestendige deputatie het beroep niet inwilligen om volgende redenen:

- de aanvraag is in strijd met artikel 145bis
- in de toelichting omtrent volumeberekening bij zonevreemde woningen wordt gesteld dat het deel van het keldervolume onder het maaiveld niet wordt meegerekend, op voorwaarde dat het een gebruikelijke onderkeldering van het woongebouw betreft, in deze toelichting wordt ervan uitgegaan dat de ondergrondse ruimte zich in elk geval onder de woning of het gebouw bevindt
- de hier voorliggende uitbreiding van kelderruimtes kunnen onmogelijk aanzien worden als ‘de gebruikelijke onderkeldering van het woongebouw’; het betreft hier een werkelijke uitbreiding naast de woning met een groot volume
- het is nooit de bedoeling geweest van de decreetgever om ondergrondse uitbreidingen aan een zonevreemde woning of zonevreemd gebouw toe te laten omdat deze niet zouden meegerekend hoeven te worden bij het maximaal bepaalde bruto-bouwwolume”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Opgeworpen exceptie

11. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord de volgende exceptie op:

“Het instellen van een beroep tot nietigverklaring kan overeenkomstig de vaste rechtspraak van uw Raad niet beschouwd worden als een handeling van dagelijks bestuur.

De verzoekende partij laat na het bewijs te leveren dat het bevoegde orgaan regelmatig, binnen de wettelijke termijn, de beslissing heeft genomen om voor uw Raad een beroep tot nietigverklaring in te stellen.

Bij gebreke aan bewijs van het feit dat de beslissing tot het instellen van het beroep tot nietigverklaring werd genomen door het rechtens bevoegde orgaan, dient het verzoek tot nietigverklaring te worden afgewezen als niet-ontvankelijk”.

Beoordeling

12. Met een op 20 juni 2006 ter post aangetekende brief heeft de verzoekende partij, op vraag van de hoofdgriffier, “de oprichtingsakte en de benoeming van de bestuurders (...), zoals gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad” alsook “de volmacht van de bestuurders om ter zake op te treden” aan de Raad van State bezorgd. Uit die stukken blijkt de verzoekende partij rechtsgeldig heeft beslist om in rechte te treden.

De exceptie is niet gegrond.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

13. In het verzoekschrift wordt het volgende eerste middel aangevoerd:

“SCHENDING VAN ART. 145 BIS, § 1, 6/ VAN HET DECREET RUIMTELIJKE ORDENING DD. 18.05.1999 welke voorziet dat de uitbreiding met inbegrip van de woningbijgebouwen die er fysisch één geheel mee vormen, slechts kan leiden tot een maximaal bouwvolume van 1.000m³; deze uitbreiding mag een volumevermeerdering met 100% echter niet overschrijden’.

1. Volgens de litigieuze beslissing van de Bestendige Deputatie kan het beroep niet worden ingewilligd om volgende redenen:

- de aanvraag is in strijd met artikel 145 bis
- in de toelichting omtrent de volumeberekening bij zonevreemde woningen wordt gesteld dat het deel van het keldervolume onder het maaiveld niet wordt meegerekend op voorwaarde dat het een gebruikelijke onderkeldering van het woongebouw betreft, in deze toelichting wordt ervan uitgegaan dat de ondergrondse ruimte zich in elk geval onder de woning of het gebouw bevindt
- de hier voorliggende uitbreiding van kelderruimtes kunnen onmogelijk aanzien worden als ‘de gebruikelijke onderkeldering van het woongebouw’, het betreft hier een werkelijke uitbreiding naast de woning met een groot volume

- het is nooit de bedoeling van de decreetgever geweest om ondergrondse uitbreidingen aan een zonevreemde woning of zonevreemd gebouw toe te laten omdat deze niet zouden meegerekend hoeven bij het maximaal bepaalde brutobouwvolume

2. Dat vooreerst de vraag kan gesteld worden of er werkelijk sprake kan zijn van zonevreemdheid.

Voordien was de ruimte gebruikt als magazijn voor een kaasgroothandel waarbij op dat ogenblik gesteld kon worden dat dit aanleiding gaf tot zonevreemdheid.

Deze wordt sinds enige tijd überhaupt niet meer gebruikt.

Dat in de kwestieuze beslissing van de Bestendige Deputatie wordt gesteld:

‘Gezien er thans geen bedrijfsuitbating meer is wordt aangenomen dat de bergplaatsen enkel in functie staan van de woonbestemming van het hoofdgebouw’.

Dat wil zeggen: zij worden als dusdanig gebruikt zoals elke kelder.

Het enige verschil is dat deze kelder hier groter is, waardoor het overgrootste gedeelte niet gebruikt wordt.

Door deze grootte kan niet gesteld worden dat deze hierdoor een residentiële bestemming verwerft, om dan (te) stellen dat deze hierdoor niet beantwoordt aan de bestemmingsvoorschriften van art.11.

3. Verzoekster merkt bovendien op dat het art. 145 bis van het decreet nergens voorziet dat om het toegelaten bouwvolume te bepalen, rekening dient te worden gehouden met de totaliteit van de bestaande woning.

In art. 145 bis § 1, 6/ wordt het volume weergegeven evenwel in regel van de uitbreiding zelf waaraan desgevallend toegevoegd kunnen worden de ‘woningbijgebouwen’.

‘De uitbreiding kan met inbegrip van de woningbijgebouwen, die er fysisch één geheel mee vormen, slechts leiden tot een maximaal bouwvolume van 1000 m³ nuttige ruimte’.

Door uitdrukkelijk te spreken van ‘woningbijgebouwen’ en niet van ‘woning’ is het duidelijk dat bedoeld werd dat het slechts zeer uitzonderlijk is en dan nog mits uitdrukkelijke motivering, dat het volume van de woning als dusdanig toegevoegd wordt om de uitbreiding te gaan bepalen.

De Bestendige Deputatie motiveert echter niet waarom in casu de totaliteit van het gebouw zou moeten toegevoegd worden voor de bepaling van de volumevermeerdering, maar beperkt er zich toe te stellen dat de woning reeds dergelijke omvang heeft die ofwel het maximaal toegelaten volume van 1000m³ benadert of het zelfs overschrijdt, zodat een bijkomend volume van 719m³ niet vergunbaar is.

Dat in casu hoogstens als volume-eenheid kan worden aanzien de totaliteit van de kelders die evenwel, inclusief het (...) niet-vergunde deel, minder zijn dan 1000 m³ (zie supra).

4. Aangezien verzoekster tevens voor de Bestendige Deputatie opgeworpen had dat voor de beoordeling van deze uitbreiding gemeten wordt vanaf het maaiveld, en niet onder het maaiveld, zodat de oppervlaktes van de kelders niet toegevoegd worden.

Dit is trouwens uitdrukkelijk terug te vinden in de parlementaire stukken van het decreet van art. 166 van het decreet van 18/05/1999, welke de initiële tekst bevatte voor beoordeling van de uitbreiding (zie B. Hubeau, Het nieuwe decreet om ruimtelijke ordening, 1999, pag. 514 nr. 92, met verwijzing naar ‘parlementaire stukken Vlaams Parlement nr. 1332 (1998-99, nr. 8, pag. 114’).

Dat trouwens de Bestendige Deputatie in haar voormalige beslissing op dezelfde wijze destijds ook geoordeeld had (zie tweede middel).

Artikel 145bis § 1 van het decreet voorziet -in geval zonevreemdheid toch weerhouden zou worden- wel mogelijkheid tot regularisatie, wanneer de

uitbreiding met inbegrip van de woning bijgebouwen, die er fysisch een geheel mee vormen, slechts leiden tot een maximaal bouwvolume van 1000 m³.

De Bestendige Deputatie erkent enerzijds dat het bruto bouwvolume gemeten wordt te vertrekken vanaf het maaiveld, maar anderzijds wordt dit voorwaardelijk uitgedrukt op grond van administratieve onderrichtingen, met name enkel wanneer het zou gaan om een gebruikelijke onderkeldering.

Cfr. B. Hubeau, (...).

‘De wijze waarop het bestaande bouwvolume moet worden berekend is niet decretaal bepaald. In principe dient te worden gemeten vanaf het maaiveld.

In administratieve praktijk wordt gesteld dat het keldervolume niet wordt meegerekend op voorwaarde dat het een gebruikelijke onderkeldering van het woongebouw betreft.

Wanneer ondergrondse ruimte woonfuncties herbergt, dienen deze wel meegerekend te worden (nu ze niet als gewone kelder kunnen worden beschouwd).

Als gewone kelder geldt bijvoorbeeld een ondergronds gelegen wasruimte, berging, of stookruimte. Een (deels of geheel) in de grond ingewerkte garage is geen gewone kelder en wordt dus wel meegerekend’.

Het gaat hier dus om een administratieve praktijk en niet om een regeling die door decreet wordt bepaald.

Deze interpretatie is derhalve niet bindend.

Bovendien wijst deze tekst dan op de concrete toegepaste bestemming (en dus niet op de oppervlakte) om te kunnen vooropstellen dat het niet als gewone kelder kan worden beschouwd.

‘Gewoon’ slaat dus op bestemming en niet op het volume.

In casu is er geen bestemming gegeven, zodat dit anders interpreteren volledig onredelijk zou zijn.

Rechtsregels dienen geïnterpreteerd te worden conform het rechtszekerheidsbeginsel (...).

5. Het decreet heeft misschien niets geregeld, doch één en ander is terug te vinden in de Parlementaire Werkzaamheden.

En in deze Parlementaire Werkzaamheden wordt geen onderscheid (zie Parl. St., VI, nr. 1332 (1998-1999), nr. 8 pag. 114), gemaakt naar gelang de bestemming ervan, hetgeen logisch is, vermits het inzake stedenbouw gaat over het ruimtelijk ordenen, terwijl de bestemming eerder slaat op een eventuele milieuvergunning welke dan afzonderlijk dient besproken te worden.

Wanneer dan gesteld wordt in de beslissing :

‘Het is nooit de bedoeling geweest van de decreetgever om ondergrondse uitbreidingen aan een zonevreemde woning of zonevreemd gebouw toe te laten omdat deze niet zouden meegerekend hoeven te worden bij een maximaal bepaalde bruto-bouwvolume’

dan wordt dus deze mededeling ten stelligste aangevochten”.

Beoordeling

14. De artikelen 11 en 15 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen luiden als volgt :

“ART. 11

4.1. De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 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.

ART. 15

4.6. Voor de landelijk gebieden kunnen volgende nadere aanwijzingen worden gegeven:

4.6.1. De landschappelijke waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen.

In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen.

4.6.2. (...)”.

Artikel 145bis, §1, eerste lid, 6/ van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), zoals het gold op het ogenblik van het bestreden besluit, luidt als volgt :

“§ 1. Voorzover voldaan is aan de voorwaarden in deze paragraaf, vormen de geldende bestemmingsvoorschriften van de gewestplannen en de algemene plannen van aanleg op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling, door de vergunningverlenende overheid, van aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot bestaande gebouwen. Deze uitzonderingsbepaling geldt slechts indien de aanvraag betrekking heeft op :

(...)

6/ het uitbreiden van een bestaande woning; de uitbreiding kan met inbegrip van de woningbijgebouwen, die er fysisch één geheel mee vormen, slechts leiden tot een maximaal bouwvolume van 1.000m³; deze uitbreiding mag een volumevermeerdering met 100 % echter niet overschrijden”.

15. De verzoekende partij betwist niet dat de uitbreiding van de kwestieuze kelderbergplaatsen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied is gesitueerd en dat de ondergrondse lokalen niet langer als magazijn voor een kazengroothandel worden gebruikt. Voorts geeft de verzoekende partij in haar verzoekschrift aan dat het gebouw sinds 2000 “een zuiver privé-karakter” heeft bekomen en benadrukt zij in haar laatste memorie dat de kelder “in de praktijk thans niet (wordt) gebruikt en (...) gewoon leeg staat”.

Gelet op de voormelde gegevens kon de verwerende partij in het bestreden besluit terecht aannemen dat de kelderbergplaatsen enkel in functie van

de woonbestemming van het hoofdgebouw staan en, gelet op die residentiële bestemming, besluiten tot de strijdigheid ervan met de planologische bestemmingsvoorschriften.

16. Wat de toepasbaarheid van artikel 145bis, §1, eerste lid, 6/ DRO betreft, dient, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, bij de berekening van het maximaal bouwvolume ook het volume van de bestaande woning zelf te worden betrokken. In het voormelde artikel is immers niet bepaald dat de uitbreiding van de bestaande woning slechts een maximaal bouwvolume van 1000 m³ kan bedragen, maar wel dat de uitbreiding van de bestaande woning “slechts (kan) leiden tot” een maximum bouwvolume van 1000 m³. De verzoekende partij betwist niet dat het bouwvolume van de woning zonder de kwestieuze kelderbergplaatsen reeds 2052,30 m³ bedraagt.

17. De verwerende partij heeft voorts terecht kunnen oordelen dat het deel van de kelderruimte onder het maaiveld bij het maximum bouwvolume niet wordt meegerekend, op voorwaarde dat het een gebruikelijke onderkeldering van het woongebouw betreft. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, vindt deze interpretatie niet enkel steun in een administratieve praktijk, doch evenzeer in de voorbereidende werkzaamheden bij het decreet (Parl. St. Vl. Parl. 2002-03, nr. 1800/5, 18).

De verwerende partij heeft ten slotte in redelijkheid geoordeeld dat de kwestieuze kelderbergplaatsen, die een totaal volume van 719 m³ omvatten en “een werkelijke uitbreiding naast de woning met een groot volume” betreffen, niet als “de gebruikelijke onderkeldering van het woongebouw” kunnen worden beschouwd, dat zij binnen het maximum bouwvolume dienen te worden begrepen, en dat niet aan de door artikel 145bis, §1, eerste lid, 6/ DRO, gestelde voorwaarde betreffende het maximaal toegelaten bouwvolume is voldaan.

Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

18. In het verzoekschrift wordt het volgende tweede middel aangevoerd:

“SCHENDING VAN DE MOTIVERINGSPLICHT

In haar besluit van 21.06.2001 (...) oordeelde dezelfde Bestendige Deputatie dat de voorwaarden van uitbreiding wel voldaan werden, en dit toen nog in functie van een maximaal bouwvolume van 700 m³ (gewijzigd bij decreet van 03/07/2001 tot 850 m³).

‘De uitbreiding van de bestaande woning kan, met inbegrip van de woning - bijgebouwen die er fysisch één geheel mee vormen, slechts leiden tot een maximaal bouwvolume van 700 m³.

De uitbreiding mag de 100 % volumevermeerdering echter niet overschrijden.

Vermits de ondergrondse gebouwde volumes, zeker als deze, geen essentiële woonfuncties bevatten, niet in rekening worden gebracht bij de bepaling van de volumevermeerdering, in toepassing van de bepalingen van art. 43 § 2, 6e lid ev. is het bouwvolume na de werken ongewijzigd gebleven ten aanzien van het goedgekeurd ontwerp van de woning’.

Hoewel dus het voorwerp van de procedure identiek hetzelfde was, en de beoordeling diende te geschieden op grond van de tekst van het decreet welke, wat de oppervlakte betreft, nog gunstiger was voor de aanvrager van regularisatie, besliste de Bestendige Deputatie in casu volledig omgekeerd, zonder een specifieke motivering ervoor te geven.

De Bestendige Deputatie neemt thans wel de oppervlakte in rekening onder het maaiveld en voegt thans zelfs de volledige oppervlakte van het gebouw, zonder enige motivering, in het bijzonder in het licht van haar vorige beslissing toen zij anders oordeelde.

Eenmaal de overheid in een bepaalde zaak tot een opportuniteitsoordeel is gekomen, mag de overheid niet zomaar laten beslissen 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. (...).

Wanneer het bestuur zijn zienswijze wijzigt in vergelijking met een eerdere, nagenoeg identieke situatie, zal dit moeten worden verantwoord (...).

Dat dit dus reële omstandigheden zijn die leiden tot een strengere motiveringsplicht (...), daar waar terzake door de Bestendige Deputatie geen enkele motivering weergegeven wordt.

Alwaar er opnieuw geen enkele motivering gegeven wordt voor deze bocht van 180° is er manifest schending van de motiveringsplicht”.

Beoordeling

19. Uit de bespreking van het eerste middel blijkt dat de verwerende partij terecht heeft geoordeeld dat het volume van de kelderbergplaatsen bij de berekening van het maximaal bouwvolume in rekening moest worden gebracht en dat niet aan de door artikel 145bis, §1, eerste lid, 6/ DRO gestelde voorwaarde betreffende het maximaal toegelaten bouwvolume is voldaan. Aan de motiveringsplicht is derhalve voldaan. De omstandigheid dat de verwerende partij over een vorige aanvraag, onder de toepassing van een andere regelgeving, anders heeft geoordeeld, vermag hieraan geen afbreuk te doen.

Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

20. In het verzoekschrift wordt het volgende derde middel aangevoerd:

“SCHENDING VAN HET REDELIJKHEIDSBEGINSEL

Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat de beslissing relevant moet zijn ; dat deze in causaal verband staat met het nagestreefde doel, onmisbaar moet zijn, die tevens niet kan vervangen worden door een maatregel die het nagestreefde doel evengoed verwezenlijkt, maar met minder nadelen voor andere beschermingswaardige belangen, en tenslotte dat de beslissing proportioneel moet zijn, dit is dat de beslissing toch moet achterwege gelaten worden wanneer het aan andere beschermingswaardige belangen berokkende nadeel niet in verhouding staat met het met de maatregelen nagestreefde doel, of het concrete ermee bereikte resultaat.

(...)

De aangelegenheid in casu betreft een ondergrondse kelder.

Dit wil zeggen een ruimte welke totaal onzichtbaar is en de ruimtelijke ordening niet stoort.

Het heeft ook geen specifieke bestemming meer, die aanleiding zou kunnen geven tot bezwaren, welke bezwaren bovendien veeleer ter sprake dienen gebracht te worden in het kader van de aanvraag tot exploitatievergunning dan in het kader van een regularisatieaanvraag.

Bijkomend is elke overheid en tevens de Bestendige Deputatie keer na keer van oordeel dat de zonevreemdheid van het gebouw aldaar volkomen onterecht is.

‘Een herziening van de bestemmingstoestand van de percelen is uit ruimtelijk oogpunt te rechtvaardigen. De beperking van de woonzone tot een diepte van 20 m vanaf de rooilijn lijkt geen enkele nuttige betekenis te hebben.

De zonevreemdheid van de regelmatig vergunde woningen is er onterecht.

Na wijziging van de gebiedsbestemming kan de verwezenlijkte uitbreiding opnieuw worden beoordeeld’.

Aan al de overige voorwaarden die voorzien zijn in het art. 145 § 1 van het decreet wordt volledig voldaan, de goede ruimtelijke ordening wordt niet geschaad, de draagkracht van het agrarisch gebied wordt niet overschreden, de adviezen van de dienst Land waren gunstig.

In het kader van de algemene doelstellingen van de wetgeving inzake ruimtelijke ordening met het voorwerp van de aanvraag en hogervermelde omstandigheden, is het duidelijk dat de kwestieuze weigering in deze aangelegenheid buiten alle proportie is.

Verzoekster wordt bovendien geconfronteerd met een burgerlijke procedure ingeleid door de Gewestelijke Inspecteur, die de betaling tot voorwerp heeft van een som van 4.423.200 BF. (meer beweerde muntontwaarding en intresten).

Het nadeel welke hierdoor ontstaat, is manifest in disproportie met het beoogde resultaat en fundamentele doelstellingen van het decreet inzake ruimtelijke ordening welke in geen enkel opzicht door deze aangelegenheid als geschonden of geschaad kunnen worden aanzien.

In combinatie van de eerste premisse dat de zonevreemdheid voortvloeit uit een anomalie van het gewestplan, en de aangevoerde argumentatie om

art. 145 bis van het decreet niet toe te passen om motieven die geen duidelijke steun terugvinden in de wettekst zelf, en zelfs in strijd met de intentie van de decreetgever, en de omstandigheid dat iedereen beaamt dat er (op) ruimtelijk gebied er zich geen enkel probleem stelt, zou een weigering toch duidelijk in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het redelijkheidsbeginsel (...).

Dat wegens de schending van dit algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, verzoekster tevens de vernietiging van de kwestieuze beslissingen vraagt”.

Beoordeling

21. Uit de bespreking van het eerste middel blijkt dat de verwerende partij terecht heeft geoordeeld dat het volume van de kelderbergplaatsen bij de berekening van het maximaal bouwvolume in rekening moest worden gebracht en dat niet aan de door artikel 145bis, §1, eerste lid, 6/ DRO gestelde voorwaarde betreffende het maximaal toegelaten bouwvolume is voldaan. Het redelijkheidsbeginsel kan niet worden ingeroepen tegen de voormelde decretale bepaling in.

Het derde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig oktober 2009, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
met bijstand van	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq.

Roger Stevens.