

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 197.426 van 28 oktober 2009
in de zaak A. 156.576/X-12.097.**

In zake: Linda BOGAERT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Roland Pockelé-Dilles
kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
Stoopstraat 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 oktober 2004, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 29 juli 2004 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij het namens Linda BOGAERT ingestelde beroep tegen het besluit van 27 mei 2003 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meerhout wordt verworpen en de vergunning wordt geweigerd tot het regulariseren van het verbouwen van een schuur tot landelijke woning, op een perceel gelegen te Meerhout, Bredestraat 60, sectie A, nr. 723/c.

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 Ann Van Den Broeck heeft een verslag neergelegd.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 oktober 2009.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Anneleen Wynants, die loco advocaat Noël Devos verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Adjunct-auditeur Ann Van Den Broeck, daartoe gemachtigd bij beslissing 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

3.1. Op 16 december 2002 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekster bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meerhout een aanvraag in tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning tot het regulariseren van “de verbouwing van een schuur tot landelijke woning”, op een perceel gelegen aan de Bredestraat 60 te Meerhout, kadastraal bekend sectie A, nr. 723/c.

Oorspronkelijk maakte de schuur deel uit van een landbouwbedrijf. Later werd ze afgesplitst van het oorspronkelijke hoofdgebouw, gelegen aan de Bredestraat nummer 62, waarin sinds geruime tijd een horecazaak wordt uitgebaat.

Voordat de thans te regulariseren werken werden aangevat, werd de schuur gebruikt als tentoonstellingsruimte en verkoopzaal.

3.2. Betreffende de werken die het voorwerp uitmaken van de voormelde regularisatieaanvraag, werd op 21 oktober 1998 een bevel tot stopzetting betekend.

3.3. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Herentals-Mol, vastgesteld bij koninklijk besluit van 28 juli 1978, is het betrokken

perceel gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het is niet gelegen binnen het beheersingsgebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

3.4. De afdeling Land brengt op 28 februari 2003 een ongunstig advies uit betreffende de aanvraag om de volgende redenen:

“Het betreft de regularisatie van de verbouwing van een schuur tot een landelijke particuliere woning.

De schuur werd van de oorspronkelijke hoeve nr. 62, nu een taverne, afgesplitst.

Het bouwperceel is aan de rand van het agrarisch gebied gelegen, naast natuurgebied.

Het bijcreëren van particuliere woningen in agrarisch gebied kan vanuit landbouwkundig oogpunt en vanuit het standpunt van een goede landinrichting niet worden toegestaan.

Om hogervermelde redenen wordt ongunstig advies verstrekt”.

3.5. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meerhout weigert de gevraagde regularisatievergunning bij besluit van 27 mei 2003.

3.6. Tegen deze weigeringsbeslissing wordt namens de verzoekster beroep ingesteld bij de bestendige deputatie van de provincie Antwerpen.

3.7. Met het bestreden besluit van 29 juli 2004 verwerpt de bestendige deputatie het beroep van de verzoekster en wordt de gevraagde vergunning geweigerd op basis van de volgende motivering:

“Volgens het bij koninklijk besluit van 28 juli 1978 vastgestelde gewestplan Herentals-Mol situeert de aanvraag zich in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel 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 bevatten. De landschappelijk 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 (agrarisch gebied), voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen. Het eigendom grenst aan natuurgebied.

Het college van burgemeester en schepenen heeft op 4 oktober 2000 de aanvraag tot het regulariseren van de verbouwing van hoeve tot tentoonstellingsruimte geweigerd. De beroeper heeft bij ons college hoger beroep tegen dit besluit ingesteld en heeft dit later ingetrokken om de huidige aanvraag te kunnen indienen.

Betrokkene oefent geen agrarische activiteit uit zodat de aanvraag principieel in strijd is met de planologische bestemming. De aanvraag dient te worden getoetst aan de uitzonderingsbepalingen, vervat in artikel 145bis en artikel 195quinquies van het decreet van 18 mei 1999, houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

Het betreft het verbouwen van een schuur tot een residentiële woning. De schuur werd, volgens de gegevens van de zaak, afgesplitst van de hoeve die werd ingericht als taverne 'De Luihoeve'. Uit de handelshuurovereenkomst van 28 februari 1990 blijkt dat de partijen de bestemming van verkoopszaal aan de schuur gegeven hebben; de overeenkomst is op 20 maart 1990 aan de formaliteit van de registratie onderworpen en heeft aldus vaste datum bekomen. De authentieke akte van verkoop van 23 oktober 1993 refereert naar de lopende handelshuurovereenkomst. De overeenkomst is op 20 februari 1990 beginnen te lopen zodat de wijziging van functie van schuur naar verkoopszaal in de betrokken periode te situeren is. Het staat wel vast dat geen stedenbouwkundige vergunning voor de wijziging van functie afgegeven is.

In ieder geval is het wijzigen van gebruik nochtans vergunningsplichtig sinds 1984 door het invoegen van een artikel 78 in de toenmalige stedenbouwwet, voor zover het wijzigen van de hoofdfunctie voorkomt op de bij besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 vastgelegde lijst, wat in casu het geval is.

Vermits het om een regularisatie gaat, waarvoor het ontvangstbewijs dateert van vóór 1 februari 2003 is artikel 195 quinquies van het decreet van 18 mei 1999 van toepassing. Deze tijdelijke mogelijkheid tot regularisatie stelt, dat de voorwaarde dat het gebouw vergund is of geacht wordt vergund te zijn, niet van toepassing is voor zover de aanvrager kan aantonen dat de werken of handelingen worden of zijn uitgevoerd aan een gebouw dat bij de aanvang van de werken bestond en geheel of gedeeltelijk vergund was of geacht werd vergund te zijn.

Dit artikel werd ingevoerd om de eigenaars van zonevreemde gebouwen de kans te geven een regularisatieaanvraag in te dienen voor werken die ze vóór de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen zonder vergunning hebben uitgevoerd, maar die met toepassing van het huidige decreet vergund hadden kunnen worden. Dit blijkt uit de parlementaire voorbereiding (verslag, stuk 720 2000-2001 - nummer 4, p. 55). Het artikel slaat bijgevolg niet op de doorgevoerde functiewijziging.

De regularisatie van de gebruikswijziging van schuur naar woning vindt geen decretale basis voor de afgifte van de vergunning. De overige gevraagde werken, in functie van de wijziging van gebruik zijn bijgevolg ook niet vergunbaar”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

4.1.1. De verzoekster leidt een tweede middel af uit de schending van “de formele en de materiële motiveringsverplichting, zoals vastgelegd in de art. 1 - 2 - 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen” en van de artikelen 145bis en 195quinquies van het decreet

van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO).

De verzoekster voert in essentie aan dat de motivering van de bestreden beslissing steunt op het onjuist feitelijk gegeven “dat de wijziging van functie van schuur naar verkoopszaal te situeren is in de periode 1990-1993”. De verzoekster laat gelden dat de betrokken schuur “reeds vanaf 1931 helemaal niet meer werd gebruikt als ‘een schuur bij een landbouwbedrijf’” en dat “de functiewijziging van het gebouw, nl. van ‘schuur bij een landbouwbedrijf’ naar een woning c.q. een annex bij een feestzaal c.q. een tentoonstellingsruimte, (...) reeds van vóór de oorspronkelijke Stedebouwwet van 1962 (dateert)”. Bijgevolg is de bestreden beslissing volgens de verzoekster gebaseerd op een verkeerd feitelijk gegeven, “dat nochtans decisief is voor de uiteindelijke beslissing”, zodat het bestreden besluit “een inbreuk uit(maakt) op ondermeer het art. 3 van de Motiveringswet van 29 juli 1991, volgens hetwelk een administratieve overheidsbeslissing moet gebaseerd zijn op juiste feitelijke gegevens”. Voorts betoogt de verzoekster dat de bestreden beslissing, juist omwille van deze verkeerde situering in de tijd, bovendien een inbreuk uitmaakt op de artikelen 145bis en 195quinquies DRO.

4.1.2. Teneinde haar argumentatie kracht bij te zetten, verwijst de verzoekster in haar memorie van wederantwoord naar een uittreksel uit het kadaster, “waaruit blijkt dat het onroerend goed in 1973 toebehoorde aan de crt. Van Opstal - Bastiaens en dit met de functie ‘toonzaal’”. Ze verwijst de verwerende partij geen rekening te hebben gehouden met dit stuk, en zich enkel te hebben gebaseerd op de handelshuurovereenkomst van 28 februari 1990 waarbij de schuur als verkoopzaal werd verhuurd. De verzoekster laat gelden dat het wijzigen van gebruik pas vergunningsplichtig is sinds 1984, zodat “de functiewijziging van schuur naar toonzaal (..) nog niet vergunningsplichtig was op het moment dat deze doorgang vond, nl. ten laatste in 1973”.

Beoordeling

4.2.1. Uit de gegevens van het dossier dient opgemaakt te worden dat niet is aangetoond dat het uittreksel uit de kadastrale legger waarnaar de verzoekster thans verwijst, tijdens de beroepsprocedure aan de verwerende partij werd voorgelegd. De verwerende partij kan dan ook niet worden verweten met dit stuk geen rekening te hebben gehouden en aldus de formele en materiële motiveringsverplichting te hebben geschonden.

4.2.2. Voorts dient te worden vastgesteld dat, ongeacht de vermelding in het kadastrale uittreksel, uit de geregistreerde handelshuurovereenkomst van 28 februari 1990 blijkt dat de functiewijziging na restauratie van schuur naar verkoopzaal daadwerkelijk is doorgevoerd met het oog op het sluiten van deze overeenkomst, zodat deze functiewijziging wel degelijk vergunningsplichtig was.

De verzoekster betwist niet dat voor de voormelde functiewijziging geen stedenbouwkundige vergunning voorhanden is.

Bijgevolg kon in het bestreden besluit wettig worden overwogen dat artikel 195quinquies DRO in casu geen toepassing kan vinden en dat er bijgevolg geen decretale basis is om de regularisatie van de gebruikswijziging van schuur naar woning te vergunnen.

Het tweede middel is niet gegrond.

B. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5.1.1. De verzoekster voert in een eerste middel de schending aan van “de formele en de materiële motiveringsverplichting, zoals ondermeer vastgelegd in de art. 1-2-3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen” en van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het redelijkheidsbeginsel - het vertrouwensbeginsel - het gelijkheidsbeginsel”. De verzoekster laat gelden dat in de bestreden beslissing niet geantwoord wordt op de door haar in de bij de regularisatieaanvraag gevoegde “motivering van het verzoek tot de regularisatie van de verbouwing van een schuur tot landelijke woning” naar voor gebrachte argumenten, die uitdrukkelijk in haar beroepschrift werden hernomen en die meer bepaald betrekking hebben op het vertrouwensbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekster stelt dat het “niet van behoorlijk bestuur (getuigt)” dat de vergunningverlenende overheid zich blijft verzetten tegen de bestemmingswijziging van schuur naar woongelegenheid, terwijl het vroegere hoofdgebouw, dat stedenbouwkundig veel storender is, wel als zonevreemd wordt getolereerd. Ze verwijst tevens naar een aantal andere gebouwen met woonfunctie in de onmiddellijke omgeving, gelegen in natuurgebied en agrarisch gebied, die recent werden gerenoveerd. De weigering van de regularisatievergunning maakt volgens de verzoekster aldus een schending van het gelijkheidsbeginsel uit.

Voorts betoogt de verzoekster dat de overheid het vertrouwen heeft gewekt dat zij de bestemming van haar eigendom zou kunnen omvormen tot

“wonen”, zodat een schending van het vertrouwensbeginsel voorligt. Hiervoor verwijst ze onder meer naar “het ontbreken van ieder verzet tegen de afsplitsing van de schuur van het vroegere hoofdgebouw”, “het toekennen van een afzonderlijke kadastrale omschrijving aan het ‘onroerend goed met schuur’”, “het hoge kadastrale inkomen” en “de in casu nog onmogelijk te realiseren bestemming ‘landbouw’”.

Wat betreft het redelijkheidsbeginsel stelt de verzoekster dat zij met een zwaar financieel verlies zal achterblijven als ze het gebouw niet als woning kan gebruiken, terwijl het niet meer mogelijk is het gebouw als schuur bij een landbouwbedrijf aan te wenden. Aldus zal het gebouw als “bestemmingsloos” blijven leegstaan en zal het uiteindelijk verkrotten.

Het onbeantwoord laten van de voormelde argumenten maakt volgens de verzoekster een manifeste inbreuk uit op de materiële en de formele motiveringsverplichting. De verzoekster meent dat de verwerende partij de regularisatievergunning op basis van deze argumenten wel degelijk kon toestaan, ongeacht de problematiek van de datum van de functiewijziging van het gebouw en ongeacht de ligging van het perceel in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

5.1.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekster nog dat de overheid individuele gevallen afzonderlijk dient te onderzoeken, veeleer dan algemene principes “blindweg” toe te passen, “zonder na te gaan of deze algemene principes nog wel in concreto kunnen toegepast worden”. Ze herhaalt dat in de bestreden beslissing niet geantwoord wordt op haar destijds uitdrukkelijk uitgewerkte motivering en dat de “achteraf-motivering” van de verwerende partij in de memorie van antwoord niet kan worden aanvaard. Voorts laat de verzoekster gelden dat de overheid inzake ruimtelijke ordening over een discretionaire bevoegdheid beschikt, aangezien ze niet enkel over de bestaanbaarheid met voorschriften oordeelt, maar ook over de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving. Dit impliceert dat de overheid tot verschillende oplossingen kan komen en dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wel degelijk van toepassing zijn.

Beoordeling

5.2.1. De ingeroepen schending van de motiveringsverplichting moet geacht worden te zijn afgeleid uit de schending van artikel 53, §3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet). Naar luid van dit artikel worden “de beslissingen van de bestendige deputatie en van de Vlaamse regering (...) met redenen omkleed”.

Om te voldoen aan de in de voormelde bepaling vastgelegde motiveringsplicht, moet de bestendige deputatie in haar beslissing duidelijk aangeven door welke met de goede plaatselijk aanleg verband houdende redenen die beslissing is verantwoord.

Het is om aan die motiveringsplicht te voldoen, niet vereist dat op alle in het beroep aangevoerde argumenten wordt geantwoord. Het volstaat dat in de beslissing duidelijk wordt aangegeven door welke, met de goede plaatselijke aanleg verband houdende redenen, die beslissing is verantwoord.

Uit de bespreking van het tweede middel is reeds gebleken dat het bestreden besluit wettig heeft overwogen dat er geen decretale basis voorhanden is om de gevraagde regularisatievergunning te verlenen. Deze motivering volstaat om het bestreden besluit te dragen. De verzoekster kan niet gevolgd worden waar zij stelt dat de verwerende partij op basis van de door haar uiteengezette argumenten “wel degelijk de regularisatievergunning (kon) toestaan, ongeacht de problematiek van de datum van de functie-wijziging en ongeacht de problematiek dat het gebouw (...) gelegen is in zogenaamd landschappelijk waardevol agrarisch gebied”.

5.2.2. Een schending van het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur veronderstelt dat de overheid bij het nemen van haar beslissing kennelijk onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij op evidente wijze een onjuist gebruik van haar beleidsvrijheid heeft gemaakt. Nog daargelaten de vraag of de verzoekster zich op een schending van het redelijkheidsbeginsel kan beroepen wanneer zij in strijd met de geldende bepalingen werken uitvoert zonder over de daartoe vereiste voorafgaande stedenbouwkundige vergunning te beschikken, dient alleszins te worden vastgesteld dat het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur niet kan worden ingeroepen contra legem.

5.2.3. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden indien in rechte en in feite voldoende vergelijkbare gevallen ongelijk zijn behandeld, zonder dat er voor die ongelijke behandeling een objectieve verantwoording bestaat. De verzoekende partij die aanvoert dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden, moet dit in het verzoekschrift met voldoende concrete en precieze gegevens aantonen.

De verzoekster beperkt zich dienaangaande tot de verwijzing naar een aantal foto's van woningen in de nabije omgeving. Vooreerst dient te worden vastgesteld dat de door de verzoekster aangehaalde gevallen deels terreinen betreffen waarvan de verzoekster zelf stelt dat ze gelegen zijn in een ander bestemmingsgebied. Wat de overige gevallen betreft, laat de verzoekster na enig

concreet gegeven aan te brengen waaruit blijkt dat het gaat om in rechte en in feite gelijke toestanden.

Ten overvloede kan er nog op gewezen worden dat de aanspraak op gelijke en niet-discriminerende behandeling niet vermag neer te komen op een aanspraak op gelijkheid in een onwettige toepassing van de regelgeving.

5.2.4. Voorts maakt de verzoekster geenszins aannemelijk dat het gedrag van de vergunningverlenende overheid de rechtmatige verwachting kon creëren dat de gevraagde regularisatievergunning zou worden verleend, nu uit het administratief dossier blijkt dat er op 21 oktober 1998 een bevel tot stopzetting van de werken werd betekend. Van een schending van het vertrouwensbeginsel kan dan ook evenmin sprake zijn.

5.2.5. Het eerste middel is niet gegrond.

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 achtentwintig oktober 2009, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
met bijstand van	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens