

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 200.488 van 4 februari 2010
in de zaak A. 170.149/X-12.704.**

In zake: Jan DE VREESE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Liebaut
kantoor houdend te 9160 LOKEREN
Durmelaan 4 W 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 GENT
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 februari 2006, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 16 december 2005 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het administratief beroep van de gemachtigde ambtenaar tegen het besluit van 18 december 2003 van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen, waarbij aan de verzoeker de voorwaardelijke vergunning werd verleend tot wijziging van een verkavelingsvergunning voor een perceel te Lokeren, Eyermanstraat 38, kadastraal bekend sectie D, nr. 1107/e2.

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.

Auditeur Ronny Vercruyssen 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 4 december 2009.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Eva De Witte, die loco advocaat Filip Liebaut verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Wim Lammens, die loco advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen 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. De verzoeker is eigenaar van een perceel te Lokeren, Eyermanstraat 38, kadastraal bekend sectie D, nr. 1107/e2. Het perceel is volgens het op 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren gelegen in woongebied. Het is tevens gelegen binnen de omschrijving van een op 16 januari 1967 vergunde verkaveling, waarin werd voorzien in twee loten voor vrijstaande bebouwing en twee loten voor halfopen bebouwing.

3.2. Op 24 april 1967 wordt een vergunning verstrekt voor het bouwen van een woning en een garage op het eerstgenoemde perceel.

3.3. Op 1 juli 1982 wordt voor hetzelfde perceel een vergunning verstrekt voor het verbouwen van een stal waarin een vergaderzaal-clublokaal, berging, kleedplaats, autobergplaats en toiletten worden voorzien.

3.4. Op 8 oktober 2002 wordt een proces-verbaal opgesteld voor het oprichten en aanleggen van tennisterreinen, een berging, een buitentrap, een woonlokaal boven de garage en een clublokaal op het meergenoemde perceel, zonder stedenbouwkundige vergunning. De niet-vergunde kleedkamer, tennisterreinen, afdak en trap werden blijkens een proces-verbaal van 6 januari 2003 vervolgens afgebroken.

3.5. Op 3 maart 2003 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoeker bij het stadsbestuur van Lokeren een verkavelingsaanvraag in tot wijziging van de in 1967 verkregen verkavelingvergunning. Het doel van deze aanvraag is de regularisatie van de uitbreiding van de woning met een keuken, een bureau en cv-ruimte, het uitbreiden van het bestaande clublokaal en het bijbouwen van een berging en een drankvoorraad aan het clublokaal. De te regulariseren bijgebouwen vormen de verbinding tussen de vergunde woning en het vergunde clublokaal.

3.6. Tijdens het openbaar onderzoek omtrent de aanvraag, dat loopt van 5 maart 2003 tot 4 april 2003, worden geen bezwaren ingediend.

3.7. Op 28 april 2003 geeft het college van burgemeester en schepenen van Lokeren een voorwaardelijk gunstig vooradvies.

3.8. Op 4 september 2003 geeft de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies over de aanvraag, waarin onder meer het volgende gesteld wordt:

“Gelet op de akkoorden van de overige medekavelanten en het feit dat het O.O. geen bezwaren opleverde; Overwegende echter dat t.o.v. de directe en onmiddellijke woonomgeving een te grote bouwdiepte en terreinbezetting worden teweegebracht; Overwegende dat geen plausibele uitleg wordt gegeven over het nut van een clublokaal, gelet op het feit dat de vroegere tennisterreinen verdwenen zijn; Gelet op het bovenstaande en overwegende dat de aanvraag niet bijdraagt tot een betere R.O.”.

3.9. Op 22 september 2003 weigert het college de gevraagde verkavelingswijziging te verlenen met verwijzing naar het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar.

3.10. Op 18 december 2003 willigt de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het administratief beroep van de verzoeker tegen de

voormelde weigering in onder voorwaarde dat de ruimte boven het clublokaal niet gebruikt wordt als woongelegenheid.

Op 16 december 2005 willigt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening het administratief beroep van de gemachtigde ambtenaar tegen de beslissing van de deputatie in. Dit is het bestreden besluit, waarin onder meer het volgende gesteld wordt:

“Overwegende dat regularisatieaanvragen (of zoals hier een verkavelingswijziging die een regularisatie beoogt) in principe moeten worden behandeld op dezelfde wijze als andere aanvragen, maar dat de overheid er zich moet voor hoeden dat ze niet zwicht voor het gewicht van het voldongen feit; dat de aanvraag moet worden beoordeeld in functie van de goede ruimtelijke aanleg van de plaats en dat daarbij moet worden uitgegaan van de toestand zoals die was voor de uitvoering van de wederrechtelijk uitgevoerde werken;

Overwegende dat de bestendige deputatie geoordeeld heeft dat in de huidige omstandigheden kan gesteld worden dat de aanvraag geen nadelige gevolgen heeft voor de leefsfeer en de privacy op de naastliggende percelen, mede gezien het akkoord van de medekavelanten en het feit dat het openbaar onderzoek geen bezwaren opleverde; dat de bestendige deputatie stelt dat nog voldoende open ruimte gevrijwaard wordt op het perceel, zodat de draagkracht niet overschreden wordt; dat de bestendige deputatie wel als voorwaarde heeft gesteld dat de ruimte boven het clublokaal niet mag gebruikt worden als woongelegenheid;

Overwegende dat de gemachtigde ambtenaar tot staving van zijn beroepschrift het volgende stelt:

‘De verkaveling leidt niet tot een betere stedenbouwkundige aanleg van het perceel, integendeel, het nut van een clublokaal, zonder tennisterreinen, is en blijft onduidelijk’.

Overwegende dat wordt aangenomen dat bij vrijstaande woningbouw het hoofdvolume van de woning duidelijk zichtbaar moet zijn, en dat daarbij aansluitend slechts een kleiner en duidelijk te onderscheiden bijvolume kan worden aanvaard; dat eventueel in de tuin losstaande aanhorigheden verantwoord zijn, zij het op relatief ruime afstand achter de woning, teneinde het karakter van de gebruikelijke open tuinstrook achter de woning en de architecturale eenheid van de woning zelf niet in het gedrang te brengen; dat slechts in uitzonderlijke omstandigheden en naargelang de bebouwingsvormen in de omgeving een afwijking van deze algemeen gangbare normen verantwoord is; dat de voorgestelde verkavelingswijziging bedoeld is om de regularisatie mogelijk te maken van een reeks aaneengesloten gebouwen tussen de in 1967 vergunde woning en het in 1982 vergunde clublokaal; dat er hierdoor een overdreven groot bouwvolume en een overdreven terreinbezetting is ontstaan, waarbij de open tuinzone in feite volledig teniet wordt gedaan; dat er nog een zekere ruimte wordt gerespecteerd ten opzichte van de aanpalende percelen, maar dat uit het inplantingsplan toch duidelijk blijkt dat het terrein bijna volledig wordt ingevuld met bebouwing, zodat er wanverhouding ontstaan is tussen de bebouwing op kwestieus perceel en die op de omliggende percelen; dat de invulling op het perceel geenszins in verhouding staat tot de aard van de residentiële bebouwing in de onmiddellijke omgeving van kwestieus perceel; dat er hierdoor een onevenwichtige ruimtelijke situatie is ontstaan; dat dit vanuit het standpunt van de goede ruimtelijke aanleg van de plaats niet kan worden aanvaard;

Overwegende dat de aanvraag om de bovenvermelde redenen niet voor vergunning vatbaar is; dat het beroep van de gemachtigde ambtenaar dan ook moet worden ingewilligd”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 2 en 43 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, van de artikelen 5.1.0. en 19 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

In het verzoekschrift wordt het middel als volgt toegelicht:

“Hogervermelde conclusie (...) dat de goede ruimtelijke ordening en ontwikkeling van het gebied in het gedrang (worden) gebracht blijkt enkel te zijn gesteund op in vage en algemene bewoordingen gestelde argumenten die niet door concrete gegevens, laat staan afdwingbare voorschriften, worden gestaafd. Uit de vaststelling dat de voorgestane regularisatie niet zou overeenstemmen met de algemeen geldende en gangbare stedenbouwkundige regels - die ten andere zoals zij door de verwerende partij ter zake worden vertaald alvast verzoeker volkomen onbekend zijn - niet zonder meer kan worden besloten dat de voorliggende concrete aanvraag de goede plaatselijke ordening in het gedrang zou brengen. De beoordeling van de verenigbaarheid van een aanvraag met de goede plaatselijke ordening dient in concreto te geschieden en niet enkel aan de hand van het al dan niet overeenstemmen met zogezegde algemeen geldende en gangbare regels. Dat door de verwerende partij geen enkel concreet en precies gegeven wordt voorgedragen waaruit de onverenigbaarheid van de beoogde regularisatie in redelijkheid zou blijken met de goede plaatselijke ordening. Dat zowel de lokale overheid als de omwonenden geen opmerkingen formuleerden”.

Beoordeling

5. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is de Raad van State enkel bevoegd om na te gaan of de bevoegde administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

6. Het bestreden besluit stelt eerst dat bij vrijstaande woningbouw het hoofdvolume van de woning duidelijk zichtbaar moet zijn en slechts een kleiner en duidelijk onderscheiden bijvolume kan worden aanvaard. Aanhorigheden in de tuin zijn volgens het besluit slechts mogelijk op relatief ruime afstand achter de woning. Vervolgens stelt het besluit dat slechts in uitzonderlijke gevallen een afwijking van deze algemeen geldende normen verantwoord is. Vermits er “een overdreven groot bouwvolume en een overdreven terreinbezetting is ontstaan, waarbij de open tuinzone in feite volledig teniet wordt gedaan” en er een “wanverhouding” is ontstaan tegenover de omliggende percelen, voldoet de aanvraag volgens het bestreden besluit niet aan de voormelde algemene normen.

Hieruit blijkt dat afdoende wordt aangegeven wat in casu onder “algemeen gangbare normen” wordt verstaan.

De verzoeker toont niet aan dat de verwerende partij zich gesteund zou hebben op onjuiste gegevens of onredelijk geoordeeld zou hebben door op concrete wijze te overwegen dat het overdreven groot bouwvolume de open tuinzone teniet doet en een wanverhouding creëert ten aanzien van de omliggende percelen. Het loutere feit dat de lokale overheid en de omwonenden geen opmerkingen geformuleerd hebben, doet hier geen afbreuk aan, vermits de verwerende partij steeds een eigen toetsing aan de goede plaatselijke ordening van de aanvraag dient te verrichten.

7. De verzoeker betoogt in zijn memorie van wederantwoord nog dat de inplanting van het bouwwerk zich uitstrekt over twee percelen en verder legt hij een luchtfoto uit 1999 voor om aan te tonen dat de bouwwerken niet te onderscheiden vallen “van wat door de naburen -al dan niet vergund- werd gerealiseerd”. Deze argumenten had de verzoeker reeds in zijn verzoekschrift kunnen uitwerken en zijn dus onontvankelijk wegens laattijdigheid.

8. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. In het tweede middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van de algemene beginselen van behoorlijk

bestuur, meer bepaald het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

In het verzoekschrift wordt het middel als volgt toegelicht:

“De bestreden beslissing steunt niet op voldoende draagkrachtige motieven met betrekking tot de verenigbaarheid van de gebouwen met de goede plaatselijke ordening. Uit de bestreden beslissing in elk geval blijkt dat geen bezwaren werden gemeld naar aanleiding van het openbaar onderzoek. De overheid moet in de beslissing zelf de juridische en feitelijke overwegingen vermelden waarop zij is gesteund, deze dienen afdoende te zijn. Verzoeker blijft in het ongewisse van wat dient te worden verstaan onder bijvoorbeeld ‘gebruikelijke open tuinstrook’ of ‘algemeen gangbare normen’. Dat in casu de bouwdiepte en te regulariseren constructies reeds aanwezig zijn op het terrein en enkel het aanwezige bouwvolume aaneengesloten wordt. Dat links van de te regulariseren keuken en bureau reeds een verharde oprit ligt naar de achtergelegen garage en clublokaal. Dat ingevolge becijfering circa 70% van het perceel van verzoeker tuinzone blijft. Dat de bebouwing geenszins in wanverhouding staat met deze op de belendende percelen (foto’s). Minstens zulks niet aantoonbaar wordt gemaakt. Zodat de verwerende partij niet in redelijkheid kon beslissen dat het project van verzoeker niet te combineren valt met een goede plaatselijke ordening”.

Beoordeling

10. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen bepalen dat eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, 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.

Het toentertijd geldende artikel 53, § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het coördinatiedecreet), 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 coördinatiedecreet.

11. De gevraagde vergunning strekt ertoe het verdwijnen van de open tuinzone tussen de vergunde gebouwen te regulariseren. Het bestreden besluit stelt terecht dat, wanneer de vergunningverlenende overheid moet oordelen over een aanvraag tot regularisatie, ze in haar oordeel over de verenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening niet mag zwichten voor het gewicht van het voldongen feit.

12. Uit de beoordeling van het eerste middel blijkt reeds dat de motieven in het bestreden besluit om de aanvraag af te wijzen voldoende concreet en draagkrachtig zijn en dat het uitblijven van bezwaren tijdens het openbaar onderzoek niet betekent dat de vergunning moet verleend worden.

Het blijkt niet dat het oordeel in het bestreden besluit dat er een wanverhouding ontstaan is tussen het perceel en de omliggende percelen kennelijk onredelijk zou zijn of zou steunen op onjuiste feitelijke gegevens.

13. Het tweede 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.

Het door de verzoekende partij teveel gekweten recht ten belope van 10 euro dient te worden terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vier februari 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
met bijstand van	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens