

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 200.500 van 4 februari 2010
in de zaak A. 175.766/X-12.978.**

In zake: 1. de n.v. OPSLAG, MANIPULATIE EN DISTRIBUTIE (G.M.B)
2. Geert BAUWENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Van Heuven en Jan Beley
kantoor houdend te 8500 KORTRIJK
Pres. Kennedypark 6/24
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 OOSTENDE
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 augustus 2006, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 12 mei 2006 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar en vernietiging van het besluit van 3 februari 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de regularisatie van grondvoorbereidingswerken, een niet vergunde verharding en het aanvragen van eindafwerking en planten van bomen op percelen gelegen te Stekene, Nieuwstraat, kadastraal bekend sectie A, nrs. 1768, 1769 en 1774/a.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 december 2009.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip De Preter, die loco advocaten Dirk Van Heuven en Jan Beleyne verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Rudy Verschraegen, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel 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 eerste verzoekende partij is een transportbedrijf, waarvan de tweede verzoeker de gedelegeerd bestuurder is.

3.2. Op 30 januari 2003 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tweede verzoeker namens de eerste verzoekende partij een aanvraag in tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van grondvoorbereidingswerken en niet-vergunde verhardingen, enerzijds, en voor de eindafwerking en het planten van bomen, anderzijds, op percelen gelegen aan de Nieuwstraat te Stekene, kadastraal bekend sectie A, nrs. 1768, 1769 en 1774/a.

Voor de te regulariseren werken werd reeds een proces-verbaal opgesteld door de politie van Stekene op 25 juli 1996 en werd er een herstellvordering ingesteld door de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur op 13 augustus 2002.

3.3. De betrokken percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Sint-Niklaas - Lokeren gelegen in agrarisch gebied. Ze zijn niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Een deel van het agrarisch gebied en een deel van het aangrenzende industriegebied zijn gelegen in een reservatiegebied voor de geplande gewestweg N41.

3.4. Tijdens het openbaar onderzoek van 18 februari 2003 tot en met 20 maart 2003 wordt één bezwaarschrift ingediend.

3.5. Op 25 februari 2003 brengt AMINAL - Afdeling Land een ongunstig advies uit, waarin het volgende wordt overwogen:

“De aanvrager oefent geen agrarische of para-agrarische activiteiten uit.

De aanvraag zelf heeft niets te maken met de verwezenlijking van de agrarische gebiedsbestemming en is aldus fundamenteel strijdig met de voorschriften van het agrarisch gebied.

Dergelijke zaken kunnen enkel toegestaan worden in het kader van een concrete bestemmingswijziging die de normale afwegingen en procedure heeft doorlopen”.

3.6. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene adviseert de aanvraag ongunstig op 22 april 2003.

3.7. Ook de gemachtigde ambtenaar brengt op 28 mei 2003 een ongunstig advies uit, waarin onder meer het volgende wordt overwogen:

“Overwegende dat de aanvraag in strijd is met de geldende planologische voorschriften;

Overwegende dat op het links aanpalende perceel reeds een transportbedrijf is gevestigd, eigendom van de aanvrager;

Overwegende dat de parking in functie van dit bedrijf is opgericht;

Overwegende dat naar aanleiding van het openbaar onderzoek één bezwaarschrift werd ingediend;

Overwegende dat dit bezwaar door het college van burgemeester en schepenen op afdoende wijze werd behandeld;

Overwegende dat de aanvraag de goede ruimtelijke ordening in het gedrang brengt”.

3.8. Op 7 juni 2003 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Stekene de gevraagde vergunning, gelet op het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar.

3.9. Tegen de voormelde weigeringsbeslissing wordt namens de eerste verzoekende partij beroep ingesteld bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen.

3.10. Op 3 februari 2005 willigt de bestendige deputatie dit beroep in en wordt de gevraagde vergunning verleend.

3.11. Op 17 maart 2005 stelt de gemachtigde ambtenaar beroep in tegen dit besluit bij de bevoegde Vlaamse Minister en haalt hierbij de volgende redenen aan:

“De aanvraag is in strijd met art. 145bis: een zone-eigen bedrijf kan niet uitbreiden naar een agrarische zone. Het bedrijf is gelegen in een industriegebied. Er wordt een uitbreiding (verharding) voorzien in het aanpalend agrarisch gebied, wat strijdig is met het gewestplan. Het advies van AMINAL-Land is ongunstig. Het advies van AWV is ongunstig, omdat de gronden deels in een reservatiegebied liggen. Dit ongunstig advies is bindend voor de Bestendige Deputatie”.

3.12. Bij het bestreden besluit van 12 mei 2006 willigt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening het beroep van de gemachtigde ambtenaar in en wordt het besluit van 3 februari 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende toekenning van de stedenbouwkundige vergunning, vernietigd. Dit besluit is als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat de grond volgens het gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 november 1978, gelegen is in het agrarisch gebied; dat zulk gebied, overeenkomstig artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, bestemd is voor de landbouw in de ruime zin en behoudens bijzondere bepalingen enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen alsmede de woning van de exploitanten mag bevatten, benevens verblijfsgellegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt en ook de para-agrarische bedrijven;

Overwegende dat het perceel tevens gelegen is binnen een reservatie- en erfdienstbaarheidsgebied voor de gewestweg N41; dat overeenkomstig artikel 18.7.3 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen de reservatie- en erfdienstbaarheidsgebieden die gebieden zijn waar perken moeten worden gesteld aan de handelingen en werken teneinde de nodige ruimten te reserveren voor de uitvoering van werken van openbaar nut, of om deze werken te beschermen of in stand te houden;

Overwegende dat kwestieuze grond niet gelegen is binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling; dat wegens het

ontbreken van enig gedetailleerd ordeningsplan de vergunningverlenende overheid de voorliggende vraag dient te evalueren aan de hand van de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het vigerend gewestplan;

Overwegende dat de aanvraag strekt tot het regulariseren en verder vervolledigen van het aanleggen van een parking voor vrachtwagens bij een bestaand transportbedrijf; dat het bestaande bedrijfsgebouw is ingeplant op een randperceel van het industriegebied langsheen de Nieuwstraat, gesitueerd ten noordoosten van het centrum van Stekene; dat de bijkomende verhardingen werden aangelegd op het rechts aanpalende perceel, van circa 70 m breed en 125 m lang, dat zich op circa 140 m van de Nieuwstraat bevindt en dat integraal in het agrarisch gebied is gelegen; dat de werken reeds grotendeels werden uitgevoerd; dat over quasi de ganse oppervlakte, behoudens een kleine randstrook, grondverbeteringwerken werden doorgevoerd en een verharding in ytongpuin werd aangebracht; dat een strook van 50 m lang en 30 m diep in het midden van het terrein met asfalt werd verhard; dat de aanvraag voorstelt het ytongpuin te verwijderen en te vervangen door een steenslagverharding; dat langsheen de perceelgrenzen een laagstammige wilgbeplanting zal worden voorzien;

Overwegende dat de werken niet in overeenstemming zijn met de planologische bestemming; dat een zonevreemde uitbreiding van een zone-eigen bedrijf wordt voorgesteld; dat gezien de strijdigheid met de bestemming van het gewestplan door zowel het college van burgemeester en schepenen als de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies werd verstrekt en de vergunning werd geweigerd;

Overwegende dat huidige aanvraag door de afdeling Land Oost-Vlaanderen op 25 februari 2003 ongunstig werd geadviseerd gezien de strijdigheid van het gevraagde met de agrarische gebiedsbestemming; dat deze afdeling er op wijst dat dergelijke zaken enkel kunnen worden toegestaan in het kader van een concrete bestemmingswijziging die de normale afwegingen en procedure heeft doorlopen;

Overwegende dat tijdens het gevoerde openbaar onderzoek één bezwaarschrift werd ingediend dat onder meer ook handelt over de strijdigheid met de gewestplanbestemming;

Overwegende dat de raadsman van de particulier tijdens de hoorzitting een uitgebreide motivatienota neerlegt waarin onder meer wordt aangehaald dat huidige regularisatie kan worden beoordeeld door toepassing van de uitzonderingsartikels 145 bis, §1 en 195 quinquies van het decreet van 18 mei 1999, zoals later gewijzigd; dat het volgens hem immers gaat om aanpassingswerken (artikel 145 bis, §1, 5/) bij een bestaand en niet verkrot gebouw, niet zijnde woningbouw, zonder dat het overdekte volume wordt uitgebreid; dat de raadsman argumenteert dat de overheid een aanvraag die valt onder één van de uitzonderingsbepalingen niet mag afwijzen enkel wegens strijdigheid met de bestemming voorzien in een gewestplan; dat volgens hem nergens, ook niet in de parlementaire voorbereidingen, is aangegeven dat artikel 145 bis enkel voor zonevreemde gebouwen zou zijn bedoeld; dat hij beweert dat dit dan zou betekenen dat enkel zonevreemde en dus niet zone-eigen gebouwen zonevreedemd zouden kunnen uitbreiden, wat een schending inhoudt van het gelijkheidsbeginsel; dat het gegeven dat het artikel 145 bis zich niet verzet tegen nieuwe zonevreemde inplantingen volgens hem ook kan worden afgeleid uit het feit dat dit artikel de mogelijkheid inhoudt om van een landbouwwoning een gewone woning te maken en dat bepaalde zonevreemde functiewijzigingen er in toegelaten zijn; dat de raadsman meent dat huidig project de goede ruimtelijke ordening niet schaadt gezien het ruimtelijk aansluit bij het industriegebied en het toch verloren is voor strikt agrarisch gebruik; dat de parking volgens hem beperkt blijft tot het strikt noodzakelijke;

Overwegende dat artikel 145 bis §1 in het decreet werd opgenomen met de bedoeling het bestaande zonevreemde patrimonium waar dit ruimtelijk verantwoord is te revaloriseren; dat deze bepaling in het decreet gerangschikt is onder titel 4, hoofdstuk IV: 'Rechtszekerheid inzake vergunde woningen en gebouwen, die gelegen zijn buiten de geëigende bestemmingszone'; dat in deze titel reeds duidelijk het toepassingsgebied van de uitzonderingsbepaling naar voren komt, namelijk het bestaande zonevreemde en vergunde patrimonium; dat het geenszins de bedoeling is het artikel te gebruiken om bestaande zone-eigen constructies buiten de geëigende bestemmingszone uit te breiden; dat een dergelijke verregaande interpretatie immers totaal voorbij gaat aan een goede ruimtelijke ordening en aan de doelstelling van het gewestplan op zich; dat het artikel in het kader van huidige aanvraag dan ook niet toepasbaar is; dat de werken bovendien geenszins nog kunnen aanzien worden als 'aanpassingswerken', vermits de totale oppervlakte met circa 38% wordt uitgebreid; dat ook van schending van het gelijkheidsbeginsel geen sprake kan zijn, gezien zonevreemde inplantingen wel degelijk minder mogelijkheden hebben; dat aan dergelijke bedrijven slechts aanpassingwerken mogelijk zijn en enkel onder welbepaalde voorwaarden uitbreidingen worden toegestaan; dat het besluit van de zonevreemde functiewijzigingen waarnaar de advocaat verwijst zeker niet vergelijkbaar is en enkel gericht is op bestaande gebouwen die niet meer geschikt zijn voor de vergunde functie en bouwfysisch geschikt worden geacht voor de nieuwe functie; dat aan dergelijke gebouwen ook voor een periode van 10 jaar geen ingrijpende werken, dus zeker geen uitbreidingen, mogen plaatsvinden;

Overwegende dat het bovendien wettelijk opgelegd is dat randpercelen van een industriegebied een bufferzone respecteren; dat in huidige zaak een dergelijke buffer niet werd opgelegd in de verleende vergunningen; dat het zeker niet opportuun is of stedenbouwkundig verantwoord om nog verder op het aanpalende, nog grotendeels gave agrarische gebied in te grijpen;

Overwegende dat in bijkomende orde nog dient te worden gewezen op de ligging binnen de reservatiestrook voor de geplande gewestweg N41; dat de afdeling Wegen en Verkeer tijdens de procedure bij de bestendige deputatie op 16 september 2004 een ongunstig advies verleende;

Overwegende dat in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen enkel de N41 vanaf de N70 in Sint-Niklaas tot aan de N47 in Dendermonde geselecteerd werd als primaire weg II, met name voor de ontsluiting van het regionaalstedelijk gebied Sint-Niklaas en het kleinstedelijk gebied Dendermonde naar het hoofdwegennet; dat voor een doortrekking van deze N41 (op primair niveau) zowel van Sint-Niklaas naar de N49 als van Dendermonde naar Aalst in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen niet werd geopteerd omdat op die manier een grote doorgaande noord-zuidverbinding zou ontstaan tussen de N49, E17 en E40; dat dergelijk doorgaand (internationaal) verkeer moet worden opgevangen door het hoofdwegennet, bestaande uit de radiale assen E40, E17 en E19 en de grote ring rond Antwerpen;

Overwegende dat in het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan (PRS) Oost-Vlaanderen enkel de bestaande N403 ten noorden van Sint-Niklaas geselecteerd werd als secundaire weg; dat in het provincieraadsbesluit met betrekking tot dit PRS (d.d. 10 december 2003) evenwel expliciet werd aangestuurd op het behoud van de reservatiestrook op het gewestplan voor de doortrekking van de N41 tussen Sint-Niklaas en de N49; dat bij de definitieve goedkeuring van dit PRS deze vraag onderwerp dient te zijn van verder onderzoek en overleg met het Vlaams gewest;

Overwegende dat het wel duidelijk is dat de betrokken gemeentebesturen deze doortrekking genegen zijn, niet omwille van de grote verbinding, maar om het lokale verkeer uit de dorpskernen, vooral langsheen de N403, te houden; dat in het Mobiliteitsplan van Stekene wordt verwezen naar de wenselijkheid van

het behoud van minstens een deel van de reservatiestrook om bijvoorbeeld een omleidingsweg te kunnen voorzien ten westen van Kemzeke, ten einde de verkeersveiligheid en -leefbaarheid daar terug te herstellen dat omdat ook Sint-Gillis-Waas en Sint-Niklaas voor de realisatie van stukken weg op het oorspronkelijke tracé pleiten, in het Mobiliteitsplan van Stekene is gesuggereerd om de verbinding vanaf de Tuinwijklaan over de Vlyminckshoek in Sint-Niklaas ineens door te trekken tot aan de N49, en die nieuwe weg de huidige functie van de N403 over te laten nemen; dat de nieuwe weg zou functioneren als verzamelende weg op regionaal niveau (kleinschalig, twee maal één rijstrook, behoud van bestaande kruisingen); dat in het Mobiliteitsplan van Stekene die weg de ‘gekoppelde omleidingsweg’ wordt gedoopt; dat het doorgaande verkeer op de N403, ter hoogte van Kemzeke, Sint-Pauwels maar ook ter hoogte van Drieschouwen, zoveel als mogelijk zou worden geweerd door middel van bijvoorbeeld ‘poorten’ waar de weggebruiker een keuze moet maken tussen de veel tragere N403 (ontwerpsnelheid 50 of 30 kmpu) of de snellere omleidingsweg (ontwerpsnelheid 90 of 70 kmpu);

Overwegende dat uit wat hierboven staat volgt dat het dus niet onredelijk is de reservatiestrook van het gewestplan nog steeds te betrekken bij de beoordeling van concrete aanvragen; dat overigens moet worden verwezen naar het dwingend en verordenend karakter van het gewestplan; dat er met de reservatiestrook moet worden rekening gehouden zolang ze niet is geschrapt van het gewestplan door een vervangend plan, of zolang door de Vlaamse Regering niet formeel is beslist dat ze niet langer nodig is; dat dit momenteel nog geenszins het geval is;

Overwegende dat uit het voorgaande blijkt dat het gevraagde niet in overeenstemming is met de verordenend vastgelegde bestemming van het gewestplan en met een goede plaatselijke aanleg; dat het beroep van de gemachtigde ambtenaar dan ook dient te worden ingewilligd”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1. In het verzoekschrift laten de verzoekende partijen het volgende gelden met betrekking tot het belang bij het beroep:

“2. De aanvraag werd destijds ingediend ‘door de heer Geert Bauwens voor de n.v. G.M.B.’. Tweede verzoeker is inderdaad bestuurder van eerste verzoekster. Eerste verzoekster heeft dan ook ontegensprekelijk het wettelijk vereiste belang bij onderhavige procedure (...).

In de bestreden beslissing heet het evenwel dat de heer Geert Bauwens, en dus niet de n.v. G.M.B., in deze protagonist zou zijn.

Teneinde elk risico terzake uit te sluiten, wordt onderhavig verzoekschrift daarom ook in hoofde van tweede verzoeker opgesteld”.

4.2. Uit het administratief dossier blijkt, hetgeen door de partijen overigens niet wordt betwist, dat de tweede verzoeker de aanvraag heeft ingediend in zijn hoedanigheid van gedelegeerd bestuurder van de eerste verzoekende partij.

De tweede verzoeker doet derhalve niet blijken van de vereiste hoedanigheid om in eigen naam de vernietiging van het bestreden weigeringsbesluit

te vorderen. Het feit dat zijn naam vermeld wordt op het bestreden besluit, doet aan de voormelde vaststelling geen afbreuk.

Het beroep is onontvankelijk in hoofde van de tweede verzoeker.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

5.1.1. In een eerste middel voert de eerste verzoekende partij de schending aan van artikel 145bis, §1, 5/ van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), van het redelijkheidsbeginsel, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het zorgvuldigheidsbeginsel. Ze laat gelden dat in casu aan de voorwaarden van artikel 145bis, §1, 5/ DRO is voldaan zodat de overheid de aanvraag niet vermocht af te wijzen louter wegens strijdigheid met de bestemming voorzien in het gewestplan. Ze betoogt dat de verwerende partij, door te stellen dat artikel 145bis DRO enkel van toepassing is op gebouwen die reeds zonevreemd zijn, de duidelijke tekst van dit artikel miskent, of minstens een voorwaarde toevoegt die de decreetgever niet heeft ingeschreven. Ze betwist dat “uit de betiteling ‘Rechtszekerheid inzake vergunde woningen en gebouwen, die gelegen zijn buiten de geëigende bestemmingszone’ en uit het doel van de zonevreemdheidsreglementering volgt dat enkel ‘reeds zonevreemde constructies’ kunnen profiteren van de afwijkingen die artikel 145bis DRO toelaat en dat geen zonevreemdheid kan ‘bij’ gecreëerd worden”. In die zin verwijst ze naar artikel 145bis, §2 DRO, dat “uitdrukkelijk (voorziet) dat er nieuwe zonevreemde constructies kunnen bijkomen”, en naar de regeling van het planologisch attest in artikel 145ter DRO. Voorts laat de eerste verzoekende partij gelden dat “ook wat de toepassing in concreto van artikel 145bis, §1, 5/ D.R.O. betreft, (...) verwerende partij zich (vergist)”. Ze stelt dat “zowel in de rechtsleer als in de parlementaire voorbereiding (...) verduidelijkt (wordt) dat deze bepaling - zonder oppervlaktebeperking - naast diverse andere grind- en grondverhardingen, o.m. de aanleg van parkeerplaatsen voor vrachtwagens toelaat” en dat “door te voorzien in een oppervlaktebeperking, opnieuw een additionele voorwaarde, (...) de verwerende partij opnieuw de duidelijke tekst van artikel 145bis, §1, 5/ DRO (miskent)”. Ten slotte verwijst de eerste verzoekende partij naar haar pleitnota uit de beroepsprocedure.

5.1.2. De verwerende partij werpt op dat de eerste verzoekende partij geen belang heeft bij het middel, vermits ze “met betrekking tot de motivering in het bestreden besluit omtrent de opportuniteit van de stedenbouwkundige vergunning in het licht van de stedenbouwkundige situatie ter plaatse (...) geen opmerkingen geformuleerd (heeft), zodat moet worden aangenomen dat verzoekende partijen geen kritiek hebben op de motivering in het bestreden besluit die stelt dat het in deze niet opportuun is of stedenbouwkundig verantwoord om nog verder op het aanpalende, nog grotendeels gave agrarische gebied in te grijpen, inachtgenomen de vaststelling dat aldaar op heden geen bufferzone aanwezig is tussen het industriegebied en de aanpalende percelen”. De verwerende partij betoogt dat de door haar aangehaalde overweging in principe volstaat om de weigering van de stedenbouwkundige vergunning te verantwoorden, zodat een gebeurlijke gegrondverklaring van het middel niet kan leiden tot de vernietiging van het bestreden besluit.

Ten gronde voert de verwerende partij aan dat reeds uit het feit dat artikel 145bis DRO ressorteert onder “hoofdstuk IV: rechtszekerheid inzake vergunde woningen en gebouwen, die gelegen zijn buiten de geëigende bestemmingszone” blijkt dat dit artikel niet kan worden aangewend voor de uitbreiding van een zone-eigen gebouw buiten de geëigende bestemmingszone. Ze laat gelden dat dit artikel bovendien een uitzonderingsregeling behelst, die strikt dient te worden geïnterpreteerd en niet kan worden aangewend met het oog op andere doeleinden dan deze waarvoor ze werd geconcipeerd. Ten slotte stelt de verwerende partij dat het bestreden besluit onder verwijzing naar de uitbreiding van de totale oppervlakte vermocht te oordelen dat de beoogde werken alleszins niet kunnen worden beschouwd als loutere aanpassingswerken, en dat daarmee geen additionele voorwaarde wordt toegevoegd aan artikel 145bis, §1, 5/ DRO, maar dat deze verwijzing in het bestreden besluit naar het aandeel van de oppervlakte van de beoogde “aanpassingswerken” in de totale oppervlakte moet worden samengelezen met de beoordeling van de goede plaatselijke ordening.

5.1.3. In de memorie van wederantwoord stelt de eerste verzoekende partij dat de vergunning “duidelijk (enkel) geweigerd (werd) omwille van een interpretatie die verwerende partij meent te kunnen geven aan artikel 145bis D.R.O.”. Ze preciseert dat “de paragraaf in de bestreden beslissing waarnaar de verwerende partij verwijst (inzake de wettelijk voorziene bufferzone bij industriegebied en inzake het niet “opportuun” zijn om een agrarische gebied industrieel aan te snijden) betrekking (heeft) op bestemmingsvoorschriften en dus op de mogelijkheid om daarvan middels artikel 145bis D.R.O. vanaf te wijken, en niet op de ‘goede plaatselijke ordening’”. Ze laat gelden dat de motivering van het

motief van de goede plaatselijke ordening moet gelezen worden in het licht van de vraag of artikel 145bis, §1, 5/ DRO in concreto van toepassing kan zijn. De eerste verzoekende partij verwijst opnieuw naar haar pleitnota in beroep, “waarin (...) net uitvoerig ingegaan wordt op het aspect ‘goede plaatselijke ordening’”, en voegt nog toe dat “de - zogezegde, minstens niet wezenlijk geëxpliciteerde - afweging die verwerende partij inzake de goede plaatselijke aanleg zou gemaakt hebben in het kader van artikel 145bis D.R.O. kennelijk onredelijk en onzorgvuldig is, minstens niet afdoende gemotiveerd is”.

Beoordeling

5.2.1. Met de eerste verzoekende partij dient vastgesteld te worden dat de vaststelling dat het gevraagde niet onder de toepassing valt van artikel 145bis DRO wel degelijk een determinerend motief uitmaakt om de gevraagde vergunning te weigeren. De eerste verzoekende partij heeft derhalve belang bij het middel.

De dienaangaande door de verwerende partij opgeworpen exceptie is niet gegrond.

5.2.2. Artikel 145bis, §1, dat in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening was opgenomen onder het “Hoofdstuk IV - Rechtszekerheid inzake vergunde woningen en gebouwen, die gelegen zijn buiten de geëigende bestemmingszone”, luidde ten tijde van het nemen van het bestreden besluit als volgt:

“Art. 145bis.

§ 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 vergunningsverlenende overheid, van aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot bestaande gebouwen of bestaande constructies. Deze uitzonderingsbepaling geldt slechts indien de aanvraag betrekking heeft op:

- 1/ het verbouwen van een bestaand gebouw of een bestaande constructie binnen het bestaande bouwvolume;
- 2/ het herbouwen op dezelfde plaats van een bestaand gebouw of een bestaande constructie binnen het bestaande bouwvolume voorzover het karakter, de verschijningsvorm en de functie van het gebouw of de constructie behouden blijven; als herbouwen op dezelfde plaats wordt beschouwd, het herbouwen van een nieuw gebouw dat op minstens drie kwart van de oppervlakte van de bestaande gebouwen wordt opgericht; voor woninggebouwen wordt de bestaande woonoppervlakte bedoeld met inbegrip van de woningbijgebouwen, die er fysisch één geheel mee vormen;

- 3/ het herbouwen op een gewijzigde plaats van een bestaand gebouw binnen het bestaande bouwvolume op voorwaarde dat het te slopen gebouw getroffen is door een rooilijn, of zich in een achteruitbouwzone bevindt en/of die verplaatsing is ingegeven door redenen van goede plaatselijke ordening, voorzover de eindtoestand na herbouwen een betere plaatselijke aanleg oplevert en zich richt naar de omgevende bebouwing en/of plaatselijk courante inplantingswijzen; de redenen van goede plaatselijke ordening moeten minstens die betere integratie in de al dan niet bebouwde omgeving impliceren, alsmede een betere terreinbezetting en een kwalitatief concept; de naleving van deze voorwaarden moet uitdrukkelijk worden gemotiveerd, rekening houdend met de bijzondere kenmerken van de site;
- 4/ het uitbreiden van een bestaand gebouw, niet zijnde woningbouw, met een gebouw of een vaste inrichting, op voorwaarde dat de uitbreiding het noodzakelijke 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, of het noodzakelijk gevolg van een voorwaarde die betrekking heeft op de gezondheid van de mens opgelegd na advies van de bevoegde administratie naar aanleiding van een vergunning verleend in het kader van dat decreet, of het noodzakelijk gevolg van maatregelen voorgeschreven door de sociale inspecteurs die bevoegd zijn in het kader van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie, of het noodzakelijk gevolg van maatregelen voorgeschreven in het kader van de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, in het kader van de wet van 24 maart 1987 betreffende de diergezondheid, of in het kader van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren;
- 5/ aanpassingswerken aan of bij een gebouw bedoeld in 4/, zonder dat het overdekte volume wordt uitgebreid;
- 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 1.000 m³; deze uitbreiding mag een volumevermeerdering met 100 % echter niet overschrijden.

De Vlaamse Regering kan hiervoor de nadere regels vaststellen.

De mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, 1/ tot en met 6/, gelden enkel indien voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- a) de woning, het gebouw of de constructie is niet verkrót; woningen, gebouwen of constructies worden beschouwd als verkrót als ze niet voldoen aan de elementaire eisen van stabiliteit op het moment van de eerste vergunningsaanvraag tot ver- of herbouwen;
- b) de woning, het gebouw of de constructie is hoofdzakelijk vergund of wordt geacht vergund te zijn, ook wat de functie betreft;
- c) het volume van de herbouwde woning blijft beperkt tot 1.000 m³, indien het bestaande bouwvolume meer dan 1.000 m³ bedraagt, en het aantal woongelegenheden blijft, zowel bij verbouwen, herbouwen als uitbreiden, beperkt tot het bestaande aantal;
- d) voor inrichtingen in gebouwen, niet zijnde woningbouw, waarvoor een milieuvergunning vereist is overeenkomstig het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning is bovendien voldaan aan de volgende voorwaarden:
 - op het moment van de vergunningsaanvraag beschikt de aanvrager over de nodige milieuvergunning voor de uitbating;

- het gebouw werd uitgebaat in de loop van het jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag;
- in het geval van herbouwen volgens het eerste lid, 2/ dateren de activiteiten in het gebouw van voor 17 juli 1984 en is de milieuvergunning nog geldig voor een periode van minstens 10 jaar op het ogenblik van het indienen van de aanvraag.

De mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, 2/ tot en met 6/, gelden niet voor de recreatiegebieden en de ruimtelijk kwetsbare gebieden, behoudens de parkgebieden. Onder de ruimtelijk kwetsbare gebieden worden verstaan de groengebieden, natuurgebieden, natuurgebieden met wetenschappelijke waarde, natuurreservaten, natuurontwikkelingsgebieden, parkgebieden, bosgebieden, valleigebieden, brongebieden, agrarische gebieden met ecologische waarde of belang, (...), grote eenheden natuur, grote eenheden natuur in ontwikkeling en de ermee vergelijkbare gebieden, aangewezen op de plannen van aanleg, alsook de beschermde duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, aangewezen krachtens het decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen. Onder recreatiegebieden worden de gebieden voor dagrecreatie, gebieden voor verblijfsrecreatie en de ermee vergelijkbare gebieden, aangewezen op de plannen van aanleg verstaan”.

5.2.3. Uit de bewoordingen van deze bepaling en het hoofdstuk van het decreet waarin zij is opgenomen, dient te worden afgeleid dat het geciteerde artikel een “uitzonderingsbepaling” bevat die enkel van toepassing is op vergunde woningen en gebouwen, die gelegen zijn buiten de geëigende bestemmingszone.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het bedrijfsgebouw van de eerste verzoekende partij gelegen is binnen de grenzen van een industriegebied en als zodanig niet beantwoordt aan de omschrijving van “vergund gebouw gelegen buiten de geëigende bestemmingszone”. Aldus dient vastgesteld te worden dat de schending van artikel 145bis DRO niet dienstig kan worden aangevoerd ten aanzien van het bedrijfsgebouw. Ook de parking zelf, hoewel gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, beantwoordt niet aan de vereisten van het geschonden geachte artikel, aangezien deze niet kan aangemerkt worden als een gebouw of een woning en bovendien niet is aangetoond dat er voor deze parkeerplaats een stedenbouwkundige vergunning voorhanden is.

De aanpassingswerken waarnaar de eerste verzoekende partij verwijst, kunnen weliswaar dienstig betrokken worden op vergunde zonevreemde bedrijven, doch nergens worden deze vermeld als zijnde eveneens van toepassing op zone-eigen bedrijven die uitbreidingswerken of aanpassingswerken uitvoeren op zonevreemde wijze.

Het bestreden besluit overweegt terecht dat “het geenszins de bedoeling is het artikel (145bis §1) te gebruiken om bestaande zone-eigen constructies buiten de geëigende bestemmingszone uit te breiden”.

5.2.4. Daarnaast verantwoordt de verwerende partij de weigeringsbeslissing tevens op basis van de motivering dat “het zeker niet opportuun is of stedenbouwkundig verantwoord om nog verder op het aanpalende, nog grotendeels gave agrarische gebied in te grijpen”. De eerste verzoekende partij toont niet aan dat de verwerende partij, die ter zake over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, met deze overweging de grenzen van de redelijkheid te buiten zou zijn gegaan. Het betoog van de eerste verzoekende partij dat ze “al helemaal niet (begrijpt) dat de Minister gewag maakt van het niet opportuun zijn van het aansnijden van een nog grotendeels gaaf agrarisch gebied, wanneer zulks planologisch al aangesneden is (...) en hij zich daar - zij het in bijkomende orde - ook nog eens op steunt om de vergunningsaanvraag af te wijzen” leidt niet tot een andere conclusie. Wanneer de vergunningverlenende overheid moet oordelen over een aanvraag tot regularisatie mag ze in haar oordeel over de verenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening niet zwichten voor het gewicht van het voldongen feit.

5.2.5. In de laatste memorie vraagt de eerste verzoekende partij de volgende prejudiciële vragen te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 145bis, §1 van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, de artikelen 10-11 G.W. nu dan aangenomen wordt (dat) zone-eigen woningen en gebouwen (en constructies) geen en zonevreemde woningen en gebouwen (en constructies) wel gebruik kunnen maken van de afwijkingsmogelijkheden vermeld in artikel 145bis, §1 van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening(?)”.

“Schendt artikel 145bis, §1 van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, de artikelen 10-11 G.W. nu dan aangenomen wordt dat zone-eigen woningen en gebouwen (en constructies) geen en zone-eigen woningen en gebouwen (en constructies) waarvoor een functiewijziging ex artikel 145bis, §2 van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening bekomen wordt wel gebruik kunnen maken van de afwijkingsmogelijkheden zoals vermeld in artikel 145bis, §1 van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening(?)”.

5.2.6. De eerste verzoekende partij was in de mogelijkheid om eerder dan in de laatste memorie de Raad van State te verzoeken de gesuggereerde prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen. Het verzoek tot het stellen van een prejudiciële vraag, moet om proceseconomische redenen en omwille van de vereiste van de wapengelijkheid van de procespartijen, in limine litis worden geformuleerd, of minstens in het eerste processtuk waarin de bedoelde partij dit nuttig vermag te doen, zodat het als dilatoir voorkomt dat een partij, wanneer zij op

het einde van de procedure vaststelt, bijvoorbeeld na ontvangst van het auditorsverslag, dat zij op grond van een bepaalde wettekst, die van in den beginne in het geding betrokken was, het proces dreigt te verliezen, verzoekt de definitieve behandeling van de zaak nogmaals voor geruime tijd uit te stellen, middels het raadplegen van het Grondwettelijk Hof over die bepaalde wettekst.

Het verzoek tot het stellen van de voor het eerst in de laatste memorie geformuleerde prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof is om deze redenen onontvankelijk.

5.2.7. Het eerste middel is niet gegrond.

Tweede middel

Standpunt van de partijen

6.1.1. De eerste verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending van artikel 145bis, §1, 5/ DRO, van artikel 18.7.3. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het redelijkheidsbeginsel en van het zorgvuldigheidsbeginsel. Ze voert aan dat de verwerende partij de voormelde artikelen heeft geschonden doordat ze bij de beoordeling van de aanvraag rekening heeft gehouden met de ligging binnen de reservatiestrook voor de geplande gewestweg N41. Ze laat gelden dat “het desbetreffende tracé niet weerhouden werd in het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen en evenmin in het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan”, dat “het met de concrete uitvoering van wegenis in deze nog nergens staat”, dat “er (...) in deze geeneens plannen (zijn), laat staan concrete plannen” en dat “nooit tot de conclusie kan gekomen worden dat de aangevraagde werken op onherroepelijke wijze de aanleg van de weg in gedrang zouden brengen”. Voorts verwijst ze ook in dit middel naar de toepassing van artikel 145bis DRO, waarbij ze laat gelden dat een aanvraag die onder het toepassingsgebied van deze bepaling valt, niet mag afgewezen worden louter wegens strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften voorzien in een gewestplan. Ondergeschikt voert de eerste verzoekende partij nog aan dat de omstandigheid dat een perceel gelegen is in een reservatiegebied, geenszins impliceert dat aldaar dan een absoluut bouwverbod geldt.

6.1.2. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat de eerste verzoekende partij ook bij dit middel geen belang heeft, aangezien het een overtollig motief betreft, dat in het bestreden besluit expliciet slechts in bijkomende orde wordt aangevoerd.

Ten gronde voert ze aan dat “het aan de bevoegde overheid stond om binnen haar ruime discretionaire bevoegdheid en binnen de grenzen van de redelijkheid, onder verwijzing naar de evolutie van de op het geldende gewestplan voorziene reservatiestrook binnen de ruimtelijke structuurplannen op de verschillende niveau’s, ook rekening te houden met deze reservatiestrook, die nog steeds bestaat en nog niet werd opgeheven door een vervangend ruimtelijk uitvoeringsplan”.

6.1.3. In de memorie van wederantwoord betoogt de eerste verzoekende partij dat “het gegeven dat de argumentatie inzake de reservatiestrook als een ‘bijkomende’ argumentatie in de bestreden beslissing geformuleerd staat (‘Overwegende dat in bijkomende orde...’), (...) niet (maakt) dat verzoekers er zich niet kunnen - zelfs moeten - tegen richten”.

Beoordeling

6.2. Uit de bespreking van het eerste middel is gebleken dat in het bestreden besluit terecht wordt overwogen dat de aanvraag van de eerste verzoekende partij niet onder het toepassingsgebied van artikel 145bis DRO valt. Dit motief volstaat om de bestreden beslissing te verantwoorden.

De in dit middel bekritiseerde en in het bestreden besluit als een “in bijkomende orde” geformuleerde overweging aangaande de ligging binnen de reservatiestrook voor de geplande gewestweg, betreft een overtollig motief. Kritiek op een overtollig motief kan niet tot vernietiging leiden.

Het tweede middel is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, ieder voor de helft.

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

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens