

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 201.208 van 23 februari 2010
in de zaak A. 163.702/X-12.362.**

In zake: Marcel HEYLEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kris Luyckx
kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
Amerikalei 122
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 juni 2005, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen dd. 10 maart 2005 houdende weigering van het beroep van de heer en mevrouw Heylen-Verlinden tegen het besluit van 22 december 2003 van het College van burgemeester en Schepenen van Heist-op-den-Berg, waarbij een vergunning wordt geweigerd tot het regulariseren van rundveestallen en een machineloods, gelegen Louis Van Bauwelstraat 1, kadastraal bekend sectie B nrs. 47 E, 48 M en 51 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.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 november 2009.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Christophe Dael, die loco advocaat Kris Luyckx verschijnt voor de verzoekende partij, en Hildegard Pettens, afdelingschef, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest andersluidend 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. Op 4 augustus 1972 verleent het college van burgemeester en schepenen van de toenmalige gemeente Wiekevorst aan Gerard Heylen de bouwvergunning voor het “bijbouwen van een veestal” op een perceel gelegen aan de L. Van Bauwelstraat 2, kadastraal bekend sectie B, nrs. 47/a, 48/d en 48/e. Volgens het goedgekeurd bouwplan is het buitenmetselwerk uit te voeren in rode steen met een dakbedekking in zwarte golfplaten.

4. Op 16 november 1982 verleent het college aan de verzoeker de bouwvergunning voor het bouwen van “een sleufsilo”, in te planten rechts van de voormelde stal, mits de volgende voorwaarde: “de afstand tot de perceelsgrenzen moet minimum 3 m. bedragen”.

5. Op 13 maart 1985 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Heist-op-den-Berg aan de verzoeker de bouwvergunning voor “het uitbreiden” van de voormelde stal. Volgens het goedgekeurd bouwplan is het metselwerk uit te voeren in rode Kempische metselsteen met een dakbedekking in asbestgolfplaten.

6. De voormelde percelen zijn, volgens het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan Mechelen, deels gelegen in woongebied en deels in dieperliggend agrarisch gebied. Deze gronden zijn niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

7. In plaats van de voormelde sleufsilos bouwt de verzoeker twee stallen en een machineloods, waarvoor hij, op 17 mei 1991, een regularisatieaanvraag indient.

In het ongunstig preadvies van 13 augustus 1991 overweegt het college van burgemeester en schepenen, onder meer, dat “de machineberging opgetrokken werd in de woonzone en de rundveestallen in de landbouwzone gelegen zijn”, “de stallen zijn opgericht in betonpanelen en geprofileerde staalplaat”, “gezien de centrale ligging van het bedrijf in het dorp, niet wenselijk is dat het bestaande bedrijf verder uitgebreid wordt” en dat “er een groenscherm dient aangeplant te worden rond de vroeger vergunde stal”. Het advies is ongunstig “omwille van de gebruikte materialen en de ligging t.o.v. de woonzone in het centrum van Wiekevorst”.

In zijn advies van 13 augustus 1992 stelt de gemachtigde ambtenaar dat de voormelde regularisatie “kan (...) worden overwogen nadat aan bepaalde voorwaarden is voldaan”, meer bepaald:

- “- gevelmaterialen: gebakken steen voor de stallen, geprofileerde staalplaat voor de loods
 - dak: zwartkleurige golfplaten
 - groenscherm op de perceelsgrenzen en rondom de stallen.
- Deze voorwaarden betreffen ook de op 13.3.85 vergunde stal”.

Op 22 september 1992 beslist het college “niet akkoord te gaan met de voorgestelde regularisatievoorwaarden vanwege de gemachtigde ambtenaar zoals geformuleerd in zijn schrijven van 13/08/1992” omdat “de voorgestelde werken, o.a. het aanbrengen van een gevelsteen rond de stallen het afdekken met zwarte golfplaten, omvangrijke aanpassingswerken inhouden die vergelijkbaar zijn met nieuwbouw” en omdat door “de centrale ligging van de stallen in het dorp een regularisatie niet aanvaardbaar is”.

Na een nieuw onderzoek, op verzoek van de gemachtigde ambtenaar, bevestigt het college op 12 oktober 1993 het besluit van 22 september 1992 omdat “de vergunde uitbreidingen van beperktere omvang zijn in vergelijking met de stallen, waarvoor een regularisatie werd aangevraagd” en omdat “de stallen

waarvoor de regularisatie werd aangevraagd een verdrievoudiging van de oppervlakte aan stallen inhouden, zodat de veroorzaakte milieuhinder veel groter is”.

8. Op 31 januari 2003 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoeker het college, opnieuw, om de regularisatie van “rundveestallen en machineloods”.

Het college verleent op 25 november 2003 een ongunstig preadvies:

“(…)

Overwegende dat alle omliggende bebouwing (voornamelijk particuliere woningen) voor de eerste 50 meter langs de weg (L. Van Bauwelstraat en Morkhovenseweg) gelegen is in woongebied;

Overwegende dat deze aanvraag zich situeert in het centrum van deze deelgemeente;

“(…)

Overwegende dat de te regulariseren stallen grotendeels zijn opgericht in onaanvaardbare materialen, nl. betonpanelen (bruin geschilderd) en grijze gevelcementen golfplaten;

Overwegende dat deze werken een grote impact hebben voor de aanpalende percelen en op de omgeving”.

Op 6 november 2003 verleent de afdeling Land een gunstig advies.

De gemachtigde ambtenaar verleent op 16 december 2003 een ongunstig advies:

“(…)

Ik sluit mij, gelet op de gegevens verstrekt door de gemeente aangaande voormeld dossier, volledig aan bij de planologische en ruimtelijke motivering opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen.

De te regulariseren constructies zijn opgericht in materialen die onaanvaardbaar zijn in een agrarische omgeving. De goede ruimtelijke ordening wordt geschaad”.

Op 22 december 2003 weigert het college van burgemeester en schepenen de gevraagde regularisatie.

Met het bestreden besluit van 10 maart 2005 willigt de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen het beroep van de verzoeker tegen het voormelde collegebesluit niet in.

IV. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

9. Een enig middel wordt genomen uit de schending van artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), artikel 19 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het redelijkheids-, het zorgvuldigheids-, het “fair play”-, het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en “minstens uit de dwaling in de motivering en uit machtsoverschrijding”.

De verzoeker betoogt dat de bestreden weigeringsbeslissing gesteund wordt op “abstracte beleidsopties” van de verwerende partij die hem “volledig onbekend zijn gezien deze op geen enkel moment aan verzoekende partij werden meegedeeld, betekend, in de beslissing verduidelijkt noch in afschrift bijgevoegd zodat deze beleidsoptie de door verzoekende partij bestreden weigering van de bestendige deputatie niet rechtsgeldig kan dragen en derhalve evenmin een deugdelijk motief kan uitmaken van (de) bestreden beslissing”, er “dan ook geen dienstige in concreto motivering aanwezig is in de bestreden beslissing”, “de in de bestreden beslissing figurerende motivering niets anders is dan een opeenstapeling van holle beweringen, die geenszins van aard zijn, gelet op de concrete gewestplanvoorschriften, de bestreden beslissing in rechte en in feite te dragen”.

Beoordeling

10. In zoverre de verzoeker de schending aanvoert van artikel 4 DRO, is het middel onontvankelijk. De verzoeker laat na aan te duiden op welke wijze deze bepaling door de bestreden beslissing zou zijn geschonden.

Dezelfde vaststelling geldt voor de schending van het beginsel van de “fair play”, die, zo dit beginsel al een aparte rechtsregel is, niet alleen een onzorgvuldig optreden vereist, maar bovendien dat hieraan moedwilligheid ten grondslag ligt, hetgeen veronderstelt dat de verzoeker aantoont dat de overheid te dezen met enige kwade trouw zou hebben gehandeld en met opzet zou hebben gepoogd hem in de uitoefening van zijn rechten te belemmeren.

De verzoeker zet evenmin uiteen hoe de bestreden beslissing het zorgvuldigheidsbeginsel schendt. Het middel is ook op dat punt onontvankelijk.

11. Een burger kan zich beroepen op verwachtingen geput uit een constante, wettige gedragslijn van de overheid. Naast uiteraard het legaliteitsbeginsel, houden de regelen van een behoorlijk burgerschap in dat een burger de wet naleeft, en, toegepast op het voorliggende geval, dat die burger, wanneer hij werken wil uitvoeren waarvoor de decreetgever een voorafgaande vergunning vereist, die vergunning ook aanvraagt en een gunstige beslissing daarover afwacht alvorens de werken uit te voeren. Wanneer hij meent zich op dergelijke verwachtingen te kunnen beroepen, dient hij deze aan te voeren tijdens de decretaal voorgeschreven vergunningsprocedure. Hij kan zich derhalve, nadat hij eigengereid vergunningsplichtige handelingen heeft gesteld zonder de vereiste vergunning, naar aanleiding van het niet inwilligen van een later ingediende regularisatieaanvraag, niet beroepen op vermeende verwachtingen, zowel bestaande op het ogenblik van het stellen van die handelingen, als, nog veel minder, op “verwachtingen” die nadien zouden zijn ontstaan.

Bijgevolg kan de verzoeker zich in dit geval niet op ontvankelijke wijze op het “vertrouwensbeginsel” beroepen.

12. Naar luid van het op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing geldende artikel 53, §3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, moet deze beslissing “met redenen (worden) omkleed”. Nu op het stuk van de motiveringsverplichting de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, waarvan de schending door de verzoeker wordt aangevoerd, een wet van suppletoire aard is, moet de ingeroepen schending van de motiveringsverplichting geacht worden te zijn afgeleid uit de schending van het voormelde artikel 53, § 3.

Artikel 19, laatste lid van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen bepaalt dat de vergunning, ook al is de aanvraag niet in strijd met het gewestplan of ontwerp-gewestplan, slechts wordt afgegeven zo de uitvoering van de handelingen en werken verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening. De verplichting tot uitdrukkelijke motivering houdt in dat de stedenbouwkundige vergunning duidelijk de met de goede plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening verband houdende redenen vermeldt waarop de vergunningverlenende overheid haar beslissing steunt en waaruit blijkt dat zij is uitgegaan van gegevens die in rechte en

in feite juist zijn, dat zij die correct heeft beoordeeld en dat zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht mag de Raad van State zijn beoordeling van de goede plaatselijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. Hij is wel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar terzake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Die beoordeling kan ertoe leiden dat bouw aanvragen worden geweigerd omdat ze niet verenigbaar zijn met de beleidsvisie die de vergunningverlenende overheid hanteert met betrekking tot het materiaalgebruik.

13. Het bestreden besluit bevat onder meer de volgende motieven:

“(…)

De vergunning werd door het college van burgemeester en schepenen geweigerd op eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar (...).

Het beschikkend gedeelte van dit advies luidt als volgt:

‘(…)

De te regulariseren constructies zijn opgericht in materialen die onaangaarbaar zijn in een agrarische omgeving. De goede ruimtelijke ordening wordt geschaad.’

(…)

De aanvraag betreft de regularisatie van 2 rundveestallen en een machineloods. De rundveestallen en machineloods vormen één fysisch geheel en zijn ingeplant op ongeveer 25 meter van de voorliggende woning. De rundveestallen hebben samen een oppervlakte van 1416m². De oppervlakte van de machineloods bedraagt 200m². Vooraan is het perceel bebouwd met een café/woning. Op het aanpalende perceel rechts is een kapperszaak met woning gevestigd. Het aanpalende linkse perceel is braakliggend. Het perceel achteraan rechts doet dienst als weiland voor de runderen.

(…)

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat op 17 mei 1991 reeds een regularisatieaanvraag voor rundveestallen en een machineloods werd ingediend. Deze vergunning werd geweigerd door het college van burgemeester en schepenen ondanks een voorwaardelijk gunstig advies van AROHM. De voorwaarden betroffen een aanpassing van de gevelmaterialen, het dak en het plaatsen van een groenscherm.

(…)

Het schepencollege heeft een ongunstig advies uitgebracht over de aanvraag op 25 november 2003. Het college (...) motiveert haar standpunt als volgt:

- alle omliggende bebouwing (voornamelijk particuliere woningen) zijn voor de eerste 50m langs de weg gelegen in woongebied;
- volgens de huidige VLAREM-wetgeving kan de betrokkene geen milieuvergunning bekomen voor de betreffende stallen;

- de te regulariseren stallen zijn grotendeels opgericht in onaanvaardbare materialen, nl. betonpanelen (bruin geschilderd) en grijze gevelcementen golfplaten;
- deze werken hebben een grote impact voor de aanpalende percelen in de omgeving;
- het ingediende ontwerp is stedenbouwkundig niet aanvaardbaar en draagt niet bij tot een goede plaatselijke ruimtelijke ordening.

(...)

Het eigendom is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen de grenzen van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

Volgens het (...) gewestplan Mechelen situeert de aanvraag zich in woongebied en dieperliggend agrarisch gebied.

(...)

De stallen en loods zijn gelegen in het agrarische gebied.

(...)

De aanvraag dient getoetst te worden op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Voor het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning is het ondermeer noodzakelijk dat het bouwplan voldoet aan redelijke eisen van welstand. In beginsel staat uw college in agrarisch gebied voor gevelmateriaal, enkel metselwerk in rode baksteen toe. In casu werd de constructie uitgevoerd in bruin geschilderde betonpanelen, wat architectonisch niet past in een landelijke omgeving. De constructie is van dien aard, dat in graad van beroep het opleggen van de voorwaarde dat gevels in metselwerk moeten worden uitgevoerd, weinig haalbaar is.

In bijkomende orde dient te worden opgemerkt dat gebouwen in agrarisch gebied tenminste op 6 meter afstand uit de perceelsgrenzen dienen ingeplant te worden. De te regulariseren stal staat slechts op 4,06 meter afstand uit de achterste perceelsgrens.

Het standpunt van het schepencollege kan worden bijgetreden. De aanvraag brengt de goede ordening van de plaats in het gedrang.

(...)”.

14. Uit de gegevens van het dossier kan niet worden afgeleid dat de verzoeker onwetend was over de ongewijzigd gebleven beleidsvisie van de bevoegde adviserende en vergunningverlenende overheden wat betreft het materiaalgebruik in deze landelijke omgeving. Deze beleidsvisie kreeg telkens gestalte bij de besluitvorming rond de eerdere aanvragen van de verzoeker.

Dit weigeringsmotief houdt duidelijk verband met de goede plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening en is gesteund op in rechte en in feite juiste gegevens die correct werden beoordeeld. De verzoeker toont niet aan dat de beleidsvisie waarop dit weigeringsmotief is gesteund, kennelijk onredelijk zou zijn en geen afdoende motivering kan vormen voor het bestreden besluit.

Het “bijkomend” weigeringsmotief dat slaat op de afstand tot de achterste perceelsgrens is een overtollig motief waarvan een eventuele onregelmatigheid zonder invloed is op het afdoende karakter van het voormelde weigeringsmotief van het bestreden besluit. De eventuele gegrondheid van kritiek

op een overtoollig motief kan niet tot de onwettigheid van het bestreden besluit leiden.

Het enig 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 drieëntwintig februari 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens