

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 207.219 van 6 september 2010
in de zaak A. 188.572/X-13.809.**

In zake: Luc WILLEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Lieve Schram
kantoor houdend te 8380 LISSEWEGE
Dulleweg 6
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Yves François
kantoor houdend te 8790 WAREGEM
Eertbruggestraat 10
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 juni 2008, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 21 april 2008 van de Vlaamse minister van
Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende de vernietiging van het
besluit van 3 maart 2008 van het college van burgemeester en schepenen van de
gemeente Zuienkerke waarbij aan de verzoeker de stedenbouwkundige vergunning
wordt verleend voor de regularisatie van een bureau/refter en een sanitaire ruimte
bij een bestaand rundvee- en loonwerkbedrijf te Zuienkerke, Klinkestraat 8,
kadastraal bekend sectie D, nr. 659/c.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 juni 2010.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lieve Schram, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Yves François, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Wouter De Cock, daartoe gemachtigd bij besluit van 1 september 2009 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 4 juni 2002 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zuienkerke aan de verzoeker een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van 3 landbouwloodsen, een afdak voor stro-opslag en een tuinhuis, op een terrein gelegen aan de Klinkestraat 8 te Zuienkerke.

3.2. Het betrokken perceel situeert zich, overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan, in agrarisch gebied.

3.3. Op 29 augustus 2007 wordt in een aanvankelijk proces-verbaal vastgesteld dat op voormeld perceel een stedenbouwkundige inbreuk werd gepleegd. Dit proces-verbaal vermeldt de volgende vaststellingen:

“(…)

Aard van de inbreuk:

Het opgetrokken tuinhuis beantwoordt totaal niet aan het tuinhuis welke op het hierboven vergunde plan is vermeld.

Plaatsbeschrijving:

De plaats betreft een landbouwonderneming, loonwerkersbedrijf, bestaande uit verschillende bedrijfsgebouwen en een woning.

Op het adres 8377 ZUIENKERKE, Klinkestraat 8, zijn volgende personen ingeschreven:

- WILLEM Luc /30/06/1949 en TIMMERMAN Agnes /07/08/1952 hun schoonzoon en dochter
- STROO Serge 27/10/1975 en WILLEM Heidi /12/07/1976

hun kinderen:

- STROO Margaux /26/10/2004
- STROO Thibault /20/06/2006

Tussen de woning (Klinkestraat 8) en het in de onmiddellijke omgeving gesitueerde bedrijfsgebouw situeert zich een gebouw (woning) op de plaats waar een houten tuinhuis van 6 x 6 meter met een hoogte van 3,97 meter zich, volgens het vergunde plan, zou moeten situeren.

Op dit gebouw, de bel naast de voordeur, zijn de namen STROO Serge en WILLEM Heidi vermeld. Hieruit leiden wij af dat dit gebouw door hen wordt bewoond of gebruikt.

In de onmiddellijke omgeving van de hierboven vermelde landbouwonderneming situeert zich een 2de woning.

Op het adres 8377 ZUIENKERKE, Klinkestraat 10, zijn volgende personen ingeschreven: betreft dochter en schoonzoon van WILLEM Luc en TIMMERMAN Agnes:

- WILLEM Els /19/09/1979 en PINTELON Dieter /02/04/1980
- hun dochter

- PINTELON Rosalie /22/07/2006

Beschrijving van de inbreuk:

Het hierboven vermelde gebouw op de plaats van het vergunde tuinhuis vertoont volgende wijzigingen met het tuinhuis op het vergunde plan:

- de afmetingen overschrijden ruim de vergunde afmetingen
- de wanden zijn niet geschilderd hout maar bakstenen/gevelstenen
- de dakbedekking betreft niet bruine golfplaten maar dakpannen
- de vergunde hoogte van 3,97 meter werd ruim overschreden
- er werd een 1^{ste} verdieping gebouwd”.

3.4. De verzoeker dient op 7 september 2007 een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag in voor de regularisatie van een bureau/refter/sanitaire ruimte. In de bij de aanvraag gevoegde “begeleidende nota” wordt volgende toelichting bij de aanvraag gegeven:

“Het bedrijf van BVBA Timmerman-Willem werd opgericht in 1979 met als activiteit loonwerk en rundveehouderij. In 1981 werd één werknemer in dienst genomen en 3 jaar later een tweede. Tot op vandaag is het bedrijf gegroeid naar 10 werknemers.

Voor al deze personeelsleden was de aanvrager genoodzaakt om een sanitaire, eet- en vergaderruimte te voorzien. Om aan deze behoeften te voldoen heeft de aanvrager een stedenbouwkundige aanvraag ingediend voor het bouwen van 3 loodsen (met een geïntegreerde technische ruimte (bureau, refter, douche, ...) van +/-240 m² - zijnde 120 m² per verdiep) en een tuinhuis. Deze aanvraag werd goedgekeurd op 04-06-2002 door het College van Burgemeester en Schepenen van Zuienkerke.

Wegens de groeistop en een economisch minder gunstige periode op het bedrijf van BVBA Timmerman-Willem heeft de exploitant de bouw aanvraag niet moeten of kunnen realiseren. Het probleem voor het voorzien van een sanitaire ruimte voor de personeelsleden was toen niet opgelost en daarom heeft

de exploitant een bureau/refter/sanitaire ruimte gebouwd op de plaats waar het tuinhuis zou komen.

Dit gebouw is voorzien van een refter, een toilet, een douche en een berging (...) voor de werknemers.

In het gebouw zijn ook een paar bureaus, een vergaderruimte en een archief voorzien voor de exploitant (...). Al deze ruimtes worden gebruikt door het bedrijf BVBA Timmerman-Willem om hun administratieve taken te kunnen verwerken. Bijvoorbeeld een vergaderruimte is noodzakelijk om potentiële klanten op een passende manier te kunnen ontvangen. Verder wordt in de vergaderruimte ook overleg gepleegd tussen het personeel onderling en vindt de planning van de werkweek op deze locatie plaats.

Naar aanleiding van de vastgestelde bouwovertreiding waarvan een proces verbaal werd opgemaakt d.d. 29/08/2007 door de lokale Politie van Blankenberge/Zuierenkerke wil Dhr. Willem Luc deze wederrechtelijke situatie rechtzetten.

Kortom wil de exploitant zich in orde stellen met de wetgeving en wenst daarom een regularisatie-aanvraag in te dienen”.

3.5. Op 9 september 2007 wordt de staking van het gebruik van het betrokken gebouw bevolen, en wordt tot verzegeling van de voordeur overgegaan. Dit stakingsbevel wordt door de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur bekrachtigd op 13 september 2007.

3.6. Het departement Landbouw en Visserij adviseert de aanvraag op 13 november 2007 gunstig, om volgende redenen:

“Het behelst een aanvraag tot regularisatie bureau - refter - sanitaire ruimte (gebouwd in 2005/2006) bij een professioneel uitgebaat gemengd landbouw-/landbouwloonwerkbedrijf, gelegen langs de Klinkestraat in open agrarisch gebied met in de omgeving verspreide meestal agrarische bebouwing. De aanvraag vormt één geheel met het bestaand gebouwencomplex.

Het gevraagde past in het kader van de bedrijfsvoering en is noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de nieuwe sanitaire hygiënische eisen, en is alsook nodig voor de verdere leefbaarheid van het volwaardig landbouw/landbouwloonwerkbedrijf”.

3.7. Het college van burgemeester en schepenen verleent op 3 maart 2008 de gevraagde stedenbouwkundige vergunning. In de vergunningsbeslissing wordt vermeld dat de termijn waarbinnen de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een advies moet uitbrengen, verstreken is “zodat aan die adviesvereiste mag worden voorbijgegaan”.

3.8. Op 3 maart 2008 verleent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een ongunstig advies.

3.9. Op 20 maart 2008 schorst de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de door het college van burgemeester en schepenen verleende vergunning. Om volgende redenen:

“Blijkens PV opgesteld door de Politiediensten van zone Blankenberge-Zuierenkerke werd vastgesteld dat het hier niet om functies gaat ten behoeve van het personeel dat op het rundveebedrijf is tewerk gesteld, maar dat het eerder om een woning gaat. Op het erf staan reeds twee landbouwbedrijfswoningen zodat een derde woning hier niet verantwoord wordt en is. Het advies van het Departement Landbouw en Visserij stelt dat het voorstel kadert in de bedrijfsvoering om te voldoen aan de nieuwe sanitaire hygiënische eisen. Vanuit de bestaande situatie gaat het voorstel verder, zodat een derde woning hier niet aanvaard wordt en de vraag tot regularisatie van personeelsruimten in de context niet geloofwaardig is”.

Met een aangetekende brief van 21 maart 2008, deelt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar aan het college van burgemeester en schepenen mee dat de stedenbouwkundige vergunning werd geschorst, en wordt het college tevens verzocht de vergunning onmiddellijk in te trekken.

3.10. Het college van burgemeester en schepenen beslist op 2 april 2008 de vergunning niet in te trekken, op grond van volgende overwegingen:

“Uit het schorsingsbesluit is gebleken dat voorliggende aanvraag stedenbouwkundig onaanvaardbaar is omwille van het feit dat de aanvraag in de aangehaalde context niet geloofwaardig is.

Er wordt vooral een standpunt ingenomen op basis van vermoedens.

Het kan ook niet de bedoeling zijn dat het betreffende gebouw zal fungeren als woning. Het is (...) dan ook wenselijk dat de situatie ter plaatse wordt gecontroleerd waarbij kan worden vastgesteld dat het gebouw effectief gebruikt wordt als bureau/refter/sanitaire ruimte.

Gezien de functie van het gebouw en de noodzakelijke maatregelen naar privacy en hygiëne indachtig, zijn wij van mening dat dit gebouw als bureau/refter/archief/sanitaire ruimte geregulariseerd kan worden in agrarisch gebied en horende bij een volwaardig in exploitatie zijn landbouwloonwerk- en rundveebedrijf”.

3.11. De door het college van burgemeester en schepenen op 3 maart 2008 verleende stedenbouwkundige vergunning wordt met het bestreden ministerieel besluit van 21 april 2008 vernietigd.

IV. Bespreking van de ontvankelijkheid

4. De verwerende partij werpt de volgende exceptie op:

“Verzoekende partij is volgens het verzoekschrift handelaar, zodat hij derhalve normaliter zou moeten ingeschreven zijn in de Kruispuntbank voor Ondernemingen (art. 5 van de wet van 16 januari 2003 houdende oprichting van de KBO).

(...)

In het verzoekschrift dd. 12.08.2008 wordt van het inschrijvingsnummer 0672.045.692 melding gemaakt, maar dit behoort niet aan verzoekende partij maar aan mevrouw Agnès Timmerman toe, zodat het verzoekschrift onontvankelijk is (art. 14)”.

5. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat het in het verzoekschrift vermelde ondernemingsnummer toebehoort aan de verzoeker.

De exceptie wordt verworpen.

6. De verwerende partij werpt nog de volgende exceptie op:

“1.2 Het belang van verzoekende partij put hij exclusief uit de exploitatie van zijn bedrijf. Het gebrek aan persoonlijke inschrijving heeft de onontvankelijkheid van de vordering tot gevolg.

Indien verzoekende partij echter zou beweren dat de exploitatie gebeurt door zijn bvba, dan heeft hij geen persoonlijk belang, daar het vergunnen van het bouwwerk in kwestie, in het bijzonder het gebruik ervan voor het personeel van de bvba, uitsluitend- tot voordeel-van de bvba strekt. Hijzelf heeft geen enkel persoonlijk en actueel belang om het bouwwerk vergund te zien”.

7. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de verzoeker enerzijds samen met zijn echtgenote eigenaar is van het bouwperceel waarop de vernietigde regularisatievergunning betrekking heeft en anderzijds de aanvraag voor de vernietigde regularisatievergunning heeft ingediend.

Als zodanig heeft de verzoeker het naar het recht vereiste belang bij het ingestelde beroep.

De exceptie wordt verworpen.

V. Bespreking van de middelen

A. Eerste middel

8. De verzoeker voert de schending aan van artikel 53, § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna het gecoördineerde decreet), “het beginsel dat elke beslissing met redenen moet omkleed zijn en dat elke rechtshandeling moet gesteund zijn op in rechte aanvaardbare motieven” en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoeker betwist de deugdelijkheid van de weigeringsmotieven van het bestreden besluit. Hij betoogt in dit verband wat volgt:

“(…)

(Om)dat ook het ministerieel besluit van 21 april 2008 verder bouwt op vermoedens en feitelijkheden die niet correct blijken te zijn.

Het tuinhuis werd niet bewoond door het gezin Serge STROO - Heidi WILLEM en kinderen. Dit werd geenszins door de verbalisanten vastgesteld. Zij zijn niet binnen in de woning geweest. Zij hebben in die zin geen vaststellingen gedaan inzake effectieve bewoning wat aanwezigheid van bedden, kleren, toiletartikelen, bemeubeling enz. impliceert. De ‘bewoning’ werd door de verbalisanten ‘afgeleid’ uit het feit dat op de bel naast de voordeur de namen STROO Serge en WILLEM Heidi vermeld staan. Het is niet omdat de naam op de deur aangebracht is dat daaruit ‘bewoning’ kan afgeleid worden. Verder onderzoek drong zich in ieder geval op.

Dit is het minste dat daaromtrent kan gezegd worden.

Verder onderzoek is duidelijk niet gebeurd, noch in rechte noch in feite.

(…)

6. De huidige toestand van het tuinhuis van verzoeker is wat het is. Verzoeker heeft zijn vergunningstoestand geschetst. Er werd initieel een geldige vergunning afgeleverd om deze refter en sanitaire ruimten te mogen inrichten in een bestaande loods. Deze loodsen werden niet opgericht en verzoeker heeft deze inrichting ondergebracht in zijn tuinhuis dat in principe vergund was, weliswaar onder andere afmetingen en bouwmaterialen.

Teneinde een en ander in orde te krijgen werd door verzoeker een regularisatieaanvraag ingediend op 7.9.2007 waaraan door het College van Burgemeester en Schepenen van de gemeente Zuienkerke op 3.3.2008 een gunstig gevolg werd gegeven.

Hiermee was de vergunningstoestand in orde gebracht. Het tuinhuis is dus slechts voor een zeer korte periode niet vergund geweest.

Nergens blijkt uit de motivatie van de gemachtigde ambtenaar noch uit de motivatie van het Ministerieel Besluit dat de bestemmingsvoorschriften van het tuinhuis tot refter en sanitaire ruimte zouden miskend zijn. Duidelijk staat vast dat de functie die hieraan gegeven wordt ten behoeve van het personeel is van het loonwerkersbedrijf.

Het proces-verbaal van de verbalisanten van 29.08.2007 en ook het schorsingsbevel van 20 maart 2008 zijn op dit punt onjuist. Het gaat niet over enkel een rundveebedrijf, het gaat over een rundveebedrijf én een landbouwloonwerkbedrijf dat minstens 10 man tewerk stelt.

De verbalisanten twijfelen aan de geloofwaardigheid van de versie van verzoeker en zeggen dat een derde woning niet aanvaard wordt en de vraag tot regularisatie van personeelsruimte in die context niet geloofwaardig is. Doch deze versie is op geen enkel concreet gegeven gesteund, integendeel, de concrete gegevens die verzoeker in de debatten brengt bewijzen het tegendeel en zeker in het bijzonder met betrekking tot de vermeende derde bedrijfswoning. Daarvan is hoegenaamd geen sprake en legt hij met betrekking tot dit element een geldige bouwvergunning voor die afgeleverd werd aan Serge STROO en zijn dochter Heidi WILLEM op 3.7.2006 met deze bijzonderheid dat deze bouwvraag reeds werd ingediend op 27 april 2004 en pas na twee jaar werd afgeleverd, waarbij intussen het jonge koppel op 12.3.2005 terug verhuisd was naar de Klinkestraat 8 te Zuienkerke in afwachting om hun bedrijfswoonst te kunnen oprichten.

Intussen waren ook de kinderen geboren : Margaux STROO, geboren op 26.10.2004 en Thibault STROO geboren op 20.6.2006. Het feit dat Serge STROO met zijn gezin tijdelijk ingetrokken was bij verzoeker in afwachting

dat hun bouwvergunning zou afgeleverd worden, en met deze bijzonderheid dat zij reeds volledig het bedrijf exploiteerden Natiënlaan 38 te 8340 Damme bewijst juist de geloofwaardigheid van de versie van verzoeker. Het is dan ook om deze redenen dat het College van Burgemeester en Schepenen van Zuienkerke de regularisatieaanvraag heeft ingewilligd en weigerde gevolg te geven aan het schorsingsbevel van de gemachtigde ambtenaar van 20.3.2008 met betrekking tot de geregulariseerde bouwvergunning van 3.3.2008. Het College van Burgemeester en Schepenen had geen enkele reden om de twijfelen aan de oprechtheid van verzoeker die nog steeds actief is en wiens bedrijf in volle exploitatie is. Bovendien kent het College van Burgemeester en Schepenen het bedrijf en de familiale toestand van verzoeker en kent zij uiteraard ook het gezin van Serge STROO en Heidi WILLEM en wist zij dat het jonge paar het bedrijf van Serge STROO's ouders overgenomen had.

Het schorsingsbesluit van 20.3.2008 is dus onvoldoende gemotiveerd, niet geloofwaardig en is gesteund op 'vermoedens' die niet onderzocht zijn en door geen enkel stuk gestaafd zijn. Het tegendeel blijkt uit voorgaande uiteenzetting.

7. Al evenzeer is het Ministerieel Besluit van 21.4.2008 niet gemotiveerd, niet overtuigend en niet gesteund op in rechte aanvaardbare motieven. Het bouwvolume van het tuinhuis wordt niet bewoond door Heidi WILLEM, dochter van aanvrager en als dit dan al zo zou geweest zijn, wat betwist wordt quod non, dan ontbreekt ieder intentioneel en duurzaam element dat inherent is aan het begrip 'bewoning'. Er is geen bestendigheid aanwezig, hooguit een tijdelijk en/of occasioneel gebruik 'in afwachting van' de bouwvergunning voor hun woning en de bouw van hun eigen huis, waaromtrent zij een bouwvergunning bekomen hebben op 3.7.2006 op het adres Natiënlaan 38, 8340 Damme.

Derhalve is de opmerking in het Ministerieel Besluit van 21.4.2008 dat het bewuste bouwvolume van het tuinhuis qua vorm en materiaalgebruik als kamerindeling en voorziening van raam- en deuropening niet het uitzicht heeft van een bureau, refter en sanitaire ruimte, maar 'eerder' het uitzicht heeft van een woning volledig onjuist. Het betreft duidelijk een voor het bedrijf van verzoeker noodzakelijk gebouw.

Waarom dit niet zo zou zijn wordt niet gemotiveerd in het M.B.

Daar sanitaire ruimte enz. eerder wel positief was geadviseerd door de stedenbouwkundige ambtenaar (bouwvergunning van 04.06.2002).

Het betwiste Ministerieel Besluit motiveert niet waarom daar nu van afgeweken wordt en een bedrijf dat in dezelfde toestand is nu ineens geen nood meer zou hebben aan deze sanitaire ruimte, vergaderzaal enz. Het betwist MB motiveert al evenmin waarom afgeweken wordt van de adviezen van de deskundigen zoals het externe advies van het Departement Landbouw en Visserij dat gunstig was.

Al evenmin motiveert zij waarom zij de vaststellingen van de verbalisanten die niet eens in het tuinhuis binnen zijn geweest laat primeren op de adviezen van de hiervoor vernoemde deskundigen.

8. Verder zegt het MB dat in het dossier geen elementen aanwezig zijn die de nood aan een derde bedrijfswoning aantonen voor de betreffende inrichting en dat die vanuit bedrijfsoogpunt, noch vanuit ruimtelijk ordening standpunt te verantwoorden is, zijn zowel in feite als in rechte totaal onjuist. Duidelijk is er hier schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en schending van het beginsel dat elke rechtshandeling moet gesteund zijn op in rechte aanvaardbare motieven. Het gaat hier niet over een derde bedrijfswoning maar over bureaus, sanitaire ruimte enz.. Dat uit het betwiste Ministerieel Besluit ook blijkt dat: 'het bedrijvencomplex, de loodsen en hun sleuven en het tuinhuis al bij al een beperkte ruimtelijke impact heeft op de omgeving'.

Dat een bouwvergunning derhalve niet kan geweigerd worden omwille van vermoedens, nu duidelijk blijkt uit de voorliggende stukken dat deze vermoedens ongegrond zijn en onjuist zijn, temeer de gemachtigde ambtenaar eveneens kennis heeft van de bouwvergunning afgeleverd aan Serge STROO en Heidi WILLEM op 3.7.2006 - Provincie West-Vlaanderen, Arrondissement Brugge, gemeente Damme nr. 40/2004, nr. AROHM 8.00/31006/53710.10 (waar verzoekers dossier gekend is bij Stedenbouw onder nr. 8.00/31042/419.6).

Nood aan een derde bedrijfswoning op het bedrijf Klinkestraat 8, 8377 Zuinkerke is niet aan de orde. Er is geen enkele aanwijzing, geen enkel vermoeden in die richting, integendeel. Stuk 13 spreekt dit compleet tegen. Serge STROO en zijn gezin hebben een bedrijf overgenomen Natiënlaan 38 te 8340 Damme en hebben een bouwvergunning bekomen voor het oprichten van hun bedrijfswoning.

9. Het tuinhuis van verzoeker vormt een homogeen geheel met de andere gebouwen en is verenigbaar met de onmiddellijke omgeving en de goede plaatselijke aanleg. Bovendien komt de architectuur en de bestemming overeen met de bebouwing en hun functies in de omgeving. De goede ruimtelijke ordening wordt niet in gevaar gebracht door de regularisatie van dit tuinhuis zoals het gebeurde door het College van Burgemeester en Schepenen van Zuinkerke in datum van 3.3.2008”.

B. Tweede middel

9. De verzoeker voert de schending aan van “het beginsel dat elke rechtshandeling moet gesteund zijn op in rechte aanvaardbare motieven”, het zorgvuldigheidsbeginsel, “het verbod van willekeur - wet 19.07.1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen op besluiten van provinciale en gemeentelijke overheden en OCMW’s”.

De verzoeker argumenteert wat volgt:

“In het vorig middel werd er reeds op gewezen dat de Minister in zijn beoordeling geen enkele rekening hield met de gunstige adviezen in dit dossier. Al evenmin hield hij rekening met de concrete situatie dat Serge STROO en Heidi WILLEM een eigen bedrijf hebben te Damme. Iedere landbouwer woont uiteraard bij zijn landbouwbedrijf. Daartoe hadden de echtgenoten Serge Stroo ook een bouwaanvraag ingediend tot het bekomen van een bedrijfswoning. De minister had niet enkel moeten rekening houden met de gunstige adviezen, maar hij had eveneens een zorgvuldig onderzoek moeten doen naar de oprechtheid en de intentie van verzoeker. Er is enkel een vaststelling ‘ten laste’ van verzoeker gebeurd, geen onderzoek ‘ten ontlaste’. Teneinde willekeur te vermijden dient ook duidelijk een onderzoek te gebeuren ten ontlaste. Bij een ernstige en zorgvuldige beoordeling had moeten vastgesteld worden dat Serge STROO en Heidi WILLEM over een eigen volwaardig bedrijf beschikken, alwaar zij een bouwvergunning bekomen hebben voor het oprichten van een bedrijfswoning - woning die intussen opgericht is, (...).

De ‘vermoedens’ waarover de Minister het heeft zijn zowel in feite als in rechte niet juist. Een vergunning kon in casu niet geweigerd worden om reden dat er in het dossier helemaal geen elementen aanwezig zijn die handelen over een ‘derde bedrijfswoning’.

Deze problematiek is niet aan de orde, maar wel de inrichting van een sanitair gedeelte voor, bureaus, vergaderruimte enz.

2. De Minister erkent de nood aan bureaus, sanitair gedeelte enz. voor het bedrijf van verzoeker : ‘Overwegende dat op 06.06.2002 (lees 04.06.2002) een stedenbouwkundige vergunning werd afgegeven voor het betreffende landbouwbedrijf, voor het oprichten van landbouwloodsen, een afdak voor stro-opslag en een tuinhuis;...’. Dat in één van deze loodsen voornoemd sanitair gedeelte en bureaus werd voorzien. Dat deze loods niet werd gebouwd. Dat echter de nood blijft aan bureaus en sanitair gedeelte gezien hetzelfde aantal personeel in dienst is (zie de notulen van het schepencollege van 02.04.2008) (...). De Minister motiveert niet waarom deze nood nu niet meer zou aanwezig zijn binnen het bedrijf van verzoeker.

Hij motiveert al evenmin waarom dit sanitair gedeelte niet zou mogen ondergebracht worden in het ‘tuinhuis’ waarom een regularisatie aanvraag ingediend wordt.

Hij houdt al evenmin rekening met het externe advies van het departement Landbouw en Visserij en duurzame landontwikkeling van 13.11.2007 dat gunstig was voor verzoeker.

Overduidelijk staat vast dat verzoeker om te kunnen voldoen aan de sanitaire hygiënische eisen voor de verdere werking van zijn bedrijf verplicht is tot het inrichten van een bureau, refter en sanitaire ruimte. Men kan dus niet voorbij aan dit argument.

Het Departement Landbouw en Visserij onderlijnt dit duidelijk ‘en is alsook nodig voor de verdere leefbaarheid van het volwaardig landbouw-/landbouwloonwerkbedrijf’.

Ook dit element wordt door de Minister niet ontmoet.

3. Al evenmin motiveert de Minister waarom hij een ‘vaststelling’ door de verbalisanten laat primeren op de externe adviezen zonder daaromtrent nader onderzoek te hebben gedaan en daaromtrent te motiveren waarom nader en grondig onderzoek niet nodig was en het externe advies van het Departement Landbouw en Visserij niet kon gevolgd worden. Temeer vast staat dat het om ‘afleidingen’ gaat en ‘vermoedens’.

Externe adviezen van de deskundige diensten hebben zeker hun waarde anders zou de regelgever ze niet voorschrijven. De Overheid mag dus niet doen alsof deze adviezen niet bestaan. De Overheid kan maar afwijken van een advies via een formeel gemotiveerde beslissing. Waar ook wanneer de specifieke regelgeving hierover niets vermeld, is er uiteraard de ‘wet motivering bestuurshandelingen’. Wanneer de Overheid zich niet aansluit bij het advies, neemt zij een niet voor de hand liggende beslissing en moet in de formele motivering worden vermeld om welke reden het advies niet wordt gevolgd, (...).

Uit het extern advies van 13.11.2007 van het Departement Landbouw en Visserij blijkt dat dit deskundig is. Rekening werd gehouden met de bijzondere voorwaarden van verzoeker geënt op zijn individuele situatie. Er is duidelijk nood aan een refter, sanitair gedeelte enz.

De verbalisanten hebben op dit punt geen enkel onderzoek gedaan. Zij hebben zelfs niet eens ‘bewoning’ vast gesteld, zijn niet binnen geweest, doch hebben dit ‘afgeleid’ uit de aanwezigheid van een naamkaartje. Waar het bouwdoossier van Serge STROO deze ‘afleidingen’ duidelijk tegensprekt.

4. Het College van Burgemeester en Schepenen heeft het advies van de gewestelijke steden bouwkundige ambtenaar ingewonnen op 11.12.2007. Het College had dit advies nog niet ontvangen op 3.3.2008. De Stedenbouwkundige Ambtenaar had om geen verlenging gevraagd van de 50 dagen regel (art. 43 wet 22.10.1996). Het is derhalve niet passend en het getuigt al evenmin van goed bestuur in hoofde van de gewestelijke

stedenbouwkundige ambtenaar wanneer hem om een advies gevraagd wordt, hij deze termijn laat verstrijken en al evenmin verlenging aanvraagt. In het geval hij de termijn laat verstrijken mag normaliter aangenomen worden dat hij geen opmerkingen heeft. Het is uiteraard niet passend wanneer de gemeente dan de vergunning aflevert, vaststellende dat er van de kant van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar geen enkele opmerking is, de ambtenaar de vergunning gaat schorsen, wat in casu gebeurde op 20.3.2008 waarop de gemeente weigerde in te gaan op 2.4.2008.

Het College van Burgemeester en Schepenen van de gemeente Zuienkerke motiveert haar beslissing van 2.4.2008 en zegt dat er door de gemachtigde ambtenaar een standpunt ingenomen wordt op basis van vermoedens die geenszins met de werkelijkheid stroken.

Dit vermoeden van de gemachtigde ambtenaar dat het om een derde bedrijfswoning gaat zonder nadere controle en onderzoek bewijst bij uitstek dat de bestreden beslissing vertrekt van een foutieve situatie, zowel in feite als in rechte. Aldus is niet voldaan aan artikel 3 van de wet van 29.07.1991. De juiste en actuele situatie is dat verzoeker's dochter en schoonzoon een bedrijf hebben in Damme, Natiënlaan 38 te 8340 Damme en daarvoor een bouwvergunning bekomen hebben op 3.7.2006.

De actuele situatie is zo dat verzoeker's bedrijf te Zuienkerke, Klinkestraat 8 moet voorzien zijn van een sanitaire ruimte die nu door omstandigheden niet langer in de vergunde loods wordt ondergebracht, maar in het tuinhuis. De situatie die derhalve in het bestreden besluit van 21.4.2008 wordt beoordeeld is feitelijk juridisch achterhaald.

De Minister heeft het dossier niet op een zorgvuldige wijze beoordeeld. Het is alsof het vroeger vergunde sanitair, refter en archief- en vergadergedeelte in de op te trekken loods, (die niet door is gegaan) niet meer noodzakelijk is, terwijl deze situatie totaal ongewijzigd is gebleven.

(...)

In casu wordt verwezen naar art. 53 paragraaf 3 van de Wet van 22.10.1996, dat verplicht tot uitdrukkelijke motivering. Deze verplichting houdt tegelijk in dat moet worden vermeld om welke redenen de gunstige adviezen niet worden gevolgd. In de bestreden beslissing is daarvan geen enkel spoor. Er wordt radicaal tegen de gunstige adviezen in beslist en meer bepaald tegen het gunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij, duurzame landbouwontwikkeling van 13.11.2007".

Bespreking van het eerste en tweede middel

10. Het bestreden besluit is niet genomen op grond van het toentertijd geldende artikel 53, § 3 maar op grond van artikel 44 van het gecoördineerde decreet. In zoverre de schending van het voormelde toentertijd geldende artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet wordt aangevoerd, is het middel niet ontvankelijk.

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur,

in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze afdoende moeten zijn.

Om te voldoen aan de op haar rustende motiveringsverplichting dient de Vlaamse regering in haar beslissing op grond van het voormelde toentertijd geldende artikel 44 van het gecoördineerde decreet over een geschorste vergunning de met de goede plaatselijke ordening verband houdende redenen te vermelden waarop zij 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.

De overheid mag in haar oordeel over de verenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening niet zwichten voor het gewicht van het voldongen feit.

In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrolevermogen vergaart de Raad van State niet zijn beoordeling van de goede plaatselijke ordening in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. Hij is wel bevoegd 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.

11. Op de eerste plaats komt het de vergunningaanvrager toe het voorwerp te kwalificeren waarvoor hij de vergunning aanvraagt. Nadien dient de vergunningverlenende overheid te bepalen waaruit het werkelijke voorwerp van de vergunning bestaat en mede daarop steunende de uit te voeren of reeds uitgevoerde werken zowel in feite als in rechte op hun toelaatbaarheid uit stedenbouwkundig en planologisch oogpunt te toetsen.

12. Het bestreden besluit omschrijft het voorwerp van de regularisatieaanvraag als volgt:

“Overwegende dat de aanvraag de regularisatie beoogt van een bureau/refter en sanitaire ruimte bij een bestaand rundvee- en loonwerkbedrijf; dat de betreffende constructie van 7,2 meter op maximum 10,2 meter bestaat uit één volwaardige bouwlaag, een verdieping onder het dakvolume en een zolder; dat de constructie is voorzien van een zadeldak met een nokhoogte van 8,6 meter; dat het bewuste bouwvolume is gerealiseerd in metselwerk, namelijk gele bakstenen, en roodbruine dakpannen; dat het te regulariseren bouwvolume volgens de plannen onder meer de volgende ruimtes omvat: bergingen, bureaus, een vergaderzaal, een archief, een refter, wc’s, een douche en een zolder”.

Hierna kwalificeert het bestreden besluit het kwestieuze gebouw als een woning op grond van de volgende overwegingen:

“Overwegende dat uit onderzoek van de plannen blijkt dat het bewuste bouwvolume zowel qua vorm, materiaalgebruik als kamerindeling en voorziening van raam- en deuropeningen, niet het uitzicht heeft van een bureau/refter en sanitaire ruimte maar eerder het uitzicht heeft van een woning; dat uit de vaststellingen van het hoger vermelde proces-verbaal overigens blijkt dat het betreffende bouwvolume ook daadwerkelijk werd gebruikt om er in te wonen; dat volgens de gegevens van het proces-verbaal, op het adres Klinkestraat nummer 8 te Zuienkerke de volgende personen waren ingeschreven op 29 augustus 2007: Willem Luc en Timmerman Agnes, Stroo Serge en Willem Heidi en hun kinderen Stroo Margaux en Stroo Thibaut; dat volgens de dienst Bevolking van de gemeente Zuienkerke deze situatie nog steeds niet gewijzigd is; dat uit onderzoek van het dossier ook nog kan worden opgemaakt dat er reeds twee bedrijfswoningen zijn gesitueerd bij de betreffende inrichting; dat in het dossier geen elementen aanwezig zijn die de nood aan een derde bedrijfswoning aantonen voor de betreffende inrichting en dat die vanuit bedrijfsoogpunt, noch vanuit ruimtelijk ordenend standpunt te verantwoorden is”.

13. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat volgens het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zuienkerke in de vergunningsbeslissing “in tegenstelling tot een vergund houten tuinhuis van 6 x 6m (...) een stenen constructie (werd) opgericht die bestemd werd als 3^{de} woning” en dat “in (de) huidige aanvraag (...) de zogenaamde woning (wordt) herbestemd tot bureau, refter en sanitaire ruimte ten behoeve van de werknemers”, en dat hetzelfde college in zijn voormelde beslissing van 2 april 2008 het “wenselijk (achte) dat de situatie ter plaatse wordt gecontroleerd waarbij kan worden vastgesteld dat het gebouw effectief gebruikt wordt als bureau/refter/sanitaire ruimte”. Voorts blijkt daaruit dat de verzoeker op de hoogte was van het voormelde proces-verbaal van 29 augustus 2007 toen hij op 7 september 2007 de regularisatieaanvraag heeft ingediend. De verzoeker was derhalve op de hoogte van de vaststellingen in het proces-verbaal in verband met de vermeldingen op de bel naast de voordeur waaruit door de verbalisant werd afgeleid dat het gebouw door het echtpaar STROO-WILLEM werd bewoond alsook van de beschrijving in dit proces-verbaal van het gebouw of de inbreuk. Krachtens artikel 148 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) (thans: artikel 6.1.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) geldt dit proces-verbaal tot bewijs van het tegendeel. Verder blijkt uit het dossier dat noch op het aanvraagformulier noch in de zogenaamde begeleidende nota door de verzoeker of zijn architect wordt ingegaan op de in het proces-verbaal vermelde woonfunctie van het kwestieuze gebouw. Nochtans bepaalt het toentertijd geldende artikel 51, derde lid van het gecoördineerde decreet dat de aanvrager “wanneer de aanvraag betrekking heeft op werken, handelingen of wijzigingen zoals bedoeld in

artikel 158 (DRO) (...) nauwkeurig (vermeldt) welke werken, handelingen of wijzigingen eventueel werden uitgevoerd, verricht of voortgezet zonder vergunning en voor welke van die werken, handelingen of wijzigingen een stedenbouwkundige vergunning wordt aangevraagd”. De verzoeker betwist daarnaast niet de feitelijke vaststelling in de voormelde overweging van het bestreden besluit dat de genoemde personen op datum van het voormelde proces-verbaal en van het bestreden besluit ingeschreven waren op het adres Klinkestraat 8 te Zuienkerke.

De verzoeker toont in de gegeven omstandigheden niet aan dat deze feitelijke vaststellingen in de voormelde overweging of motivering van het bestreden besluit niet correct zouden zijn en evenmin dat deze laatste op grond van die feiten en onderzoek van de plannen in redelijkheid niet heeft kunnen besluiten dat de aanvraag “een derde bedrijfswoning” beoogt waarvoor in het dossier geen elementen aanwezig zijn die “de nood (...) voor de betreffende inrichting (...) vanuit bedrijfsoogpunt, noch vanuit ruimtelijk ordenend standpunt (...) verantwoorden”. Het loutere feit dat het niet bindend advies van het departement Landbouw en Visserij niet wordt gevolgd, toont in de voormelde omstandigheden niet aan dat de bestreden beslissing niet zorgvuldig werd genomen. Hetzelfde geldt voor het loutere feit dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar niet tijdig een advies over de aanvraag heeft verleend. Het bestreden besluit kwalificeert het kwestieuze gebouw derhalve op zorgvuldige en gemotiveerde wijze als een woning. Deze kwalificatie is doorslaggevend omdat het weigeringsmotief dat de nood aan een derde bedrijfswoning niet is aangetoond, op zichzelf de bestreden vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning verantwoordt.

Beide middelen zijn ongegrond.

C. Derde middel

14. De verzoeker voert de schending aan van “het gelijkheidsbeginsel gewaarborgd door art. 10 en 11 Grondwet” op grond van volgende argumentatie:

“Derde middel Schending van het gelijkheidsbeginsel gewaarborgd door art. 10 en 11 Grondwet.

Het eigendomsrecht is het volste recht. Dit wordt grondwettelijk gewaarborgd.

De Minister schrijft in zijn besluit :

‘Overwegende dat uit het onderzoek van de plannen blijkt dat het bewuste bouwvolume zowel qua vorm, materiaalgebruik als kamerindeling en voorziening van raam- en deuropeningen, niet het uitzicht heeft van een bureau/refter en sanitaire ruimte maar eerder het uitzicht heeft van een woning; ... ’.

Dat uit het voorgaande reeds is gebleken dat het hier zeker niet gaat om een derde bedrijfswoning (zie bouwvergunning afgeleverd aan de echtgenoten Serge STROO-WILLEM op 03.07.2006).

Dat het externe advies van het Departement Landbouw en Visserij - Duurzame Landbouwwontwikkeling in haar advies van 13.11.2007 stelt:

‘De aanvraag vormt één geheel met het bestaand gebouwencomplex.

Het gevraagde past in het kader van de bedrijfsvoering en is noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de nieuwe sanitaire-hygiënische eisen, en is alsook nodig voor de verdere leefbaarheid van het volwaardig landbouw- / landbouwloonwerkbedrijf’.

Verzoekende partij roept de schending in van het gelijkheidsbeginsel omdat er over de vraag hoe een kantoor er moet uitzien, door de wetgever geen objectieve criteria werden vastgelegd.

De Minister heeft het over ‘eerder’ het uitzicht heeft van een woning.

Waar noch de Gemeente noch het Departement Landbouw en Visserij dienaangaande enige opmerking hebben geformuleerd.

- Omdat het vooraf vaststellen van de beoordelingscriteria over hoe een kantoor er moet uitzien noch algemeen noch voor het concrete geval is voorgeschreven.

- Omdat het door de Minister gebruikte criterium na de vaststellingen door de verbalisanten zonder in het tuinhuis binnen te zijn geweest en zonder nader onderzoek gevoerd te hebben geen criterium kan zijn.

- Omdat de vaststellingen van 29.08.2007 niet als ongeschikt criterium kunnen worden afgedaan zonder rekening te houden met alle argumenten, stukken en adviezen in hoofde van verzoeker

- Omdat de benoemde algehele voldoening ingevolge de regularisatie aanvraag niet uit het oog mag worden verloren.

Het middel is kennelijk gegrond”.

Bespreking

15. 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.

16. De verzoeker faalt in de bewijslast die op hem rust. Hij laat na om concrete vergelijkingselementen aan te brengen opdat zou kunnen worden uitgemaakt of het bestreden besluit op kennelijk onredelijke wijze afwijkt van een voorheen gevolgd vergunningsbeleid.

Het derde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens