

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 213.628 van 1 juni 2011
in de zaak A. 184.912/X-13.421.**

In zake : Helga MEUZELAAR
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Hugo Sebreghs en Sven Vernailen
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Mechelsesteenweg 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 augustus 2007, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 16 mei 2007 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij het beroep tegen het besluit van 20 juni 2006 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ravels houdende weigering van de vergunning tot renovatie en functiewijziging van een kippenstal en renovatie van een kippenstal op een perceel gelegen te Ravels, Hegge 21, kadastraal bekend sectie B, nrs. 541/m en 541/n, niet wordt ingewilligd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 180.469 van 4 maart 2008 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Bij arrest nr. 208.000 van 7 oktober 2010 worden de debatten heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 maart 2011.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Geens, die loco advocaten Hugo Sebreghs en Sven Vernaillen verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker 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. De feiten werden uiteengezet in het arrest nr. 208.000 van 7 oktober 2010, waarin de door de verwerende partij opgeworpen exceptie van gebrek aan belang en het eerste onderdeel van het tweede middel werden verworpen.

IV. Onderzoek ten gronde

A. Het tweede middel

Standpunt van de partijen

4. In het tweede onderdeel van het tweede middel leidt de verzoekster uit de in het eerste onderdeel van het tweede middel aangevoerde schending van artikel 53, § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), een schending af van artikel 145bis, § 1, derde lid, b van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) en van het motiverings-, redelijkheids-, rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

In het derde onderdeel van het tweede middel voert de verzoekster de schending aan van artikel 145bis, § 1, derde lid, b DRO van het motiverings-, redelijkheids-, rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur, evenals machtsafwending. In het verzoekschrift licht de verzoekster toe dat de stal 1 die in 1965 werd opgericht er nu, meer dan veertig jaar later nog steeds staat. Geen enkele overheid heeft het ooit nuttig gevonden een proces-verbaal van bouwmisdrijf op te stellen. Gezien de ondertussen verlopen termijn is zulks niet meer mogelijk. Door gedurende veertig jaar niets te doen wordt duidelijk aangetoond dat de stal aanvaardbaar is, de goede plaatselijke ordening niet schaadt en de draagkracht niet overschrijdt. Volgens de verzoekster is het zonder meer duidelijk dat indien er morgen advies zou worden gevraagd aan de Hoge Raad voor Herstelbeleid, deze vermoedelijk zou oordelen dat de houding van de overheid buiten proportie is, en een voorbeeld van machtsafwending.

5. Met betrekking tot het derde onderdeel van het tweede middel voert de verwerende partij in haar memorie van antwoord aan dat het feit dat de daartoe bevoegde overheid niets ondernam ten aanzien van stal 1 niet betekent dat die constructie dan maar als “vergund” of “hoofdzakelijk” vergund te achten

is. Volgens de verwerende partij stoelt verzoeksters analyse van machtsafwending nergens op.

6. Met betrekking tot het derde onderdeel van het tweede middel voert de verzoekster noch in haar memorie van wederantwoord noch in haar laatste memorie nieuwe argumenten aan.

7. In haar laatste memorie stelt de verzoekster met betrekking tot het tweede onderdeel van het tweede middel dat er thans voor stal 1 onbetwistbaar een vermoeden van vergunning geldt conform artikel 4.2.14, § 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. De verzoekster meent ook dat het een onaanvaardbare discriminatie en schending van artikelen 10 en 11 van de Grondwet zou zijn indien voor constructies waarvoor geen enkel aantoonbaar element van vergunning bestaat wel een vermoeden van vergund zijn kan worden verkregen en voor haar constructie met een “toelating tot bouwen” uit 1965 niet.

Beoordeling

8. Aangezien in het arrest nr. 208.000 van 7 oktober 2010 het eerste onderdeel van het tweede middel werd verworpen dient het erop gesteunde tweede onderdeel van het tweede middel om de in dat arrest uiteengezette redenen worden verworpen.

Met hetgeen de verzoekster over het tweede onderdeel van het tweede middel in haar laatste memorie aanvoert (randnr. 7) geeft zij op laattijdige en bijgevolg onontvankelijke wijze een nieuwe draagwijdte aan haar middelonderdeel.

Het tweede onderdeel van het tweede middel wordt verworpen.

9. Anders dan de verzoekster dit blijkbaar ziet brengt het stilzitten van de overheid tegen een bouwbedrijf niet mee dat een bestaand gebouw moet worden gekwalificeerd als (hoofdzakelijk) vergund of (hoofdzakelijk) vergund geacht.

In beginsel is er slechts sprake van machtsafwending wanneer een overheid de haar door de wet met het oog op het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang gegeven bevoegdheid gebruikt om een ander doel na te streven en wanneer dat ander oogmerk het enige doel van de betrokken bestuurshandeling is. Uit de argumenten van de verzoekster blijkt geenszins dat aan die voorwaarden is voldaan.

Het derde onderdeel van het tweede middel wordt verworpen.

B. Het eerste middel

Het aangevoerde middel

10. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 145bis DRO, van artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet, evenals het motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

In het eerste onderdeel van dit middel voert de verzoekster aan dat het bestreden besluit ten onrechte stelt dat stal 2 niet als een vergund geacht gebouw, minstens als hoofdzakelijk vergund geacht gebouw, kan beschouwd worden. Artikel 145bis DRO vereist enkel een “hoofdzakelijk” vergunde constructie terwijl geenszins op wettige wijze uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat hieraan niet voldaan zou zijn.

In het tweede onderdeel van het eerste middel betoogt de verzoekster dat artikel 96, § 4, eerste lid DRO enkel als voorwaarde oplegt dat de constructie moet dateren van vóór 1962 (zonder verdere precisering dat deze intussen niet lichtjes verbouwd zou mogen zijn, en alleszins blijft ze dan “hoofdzakelijk vergund”) terwijl niet betwist wordt dat de constructie onmiskenbaar dateert van vóór 1962 zodat deze aldus onweerlegbaar geacht moet worden vergund te zijn. Om dit onweerlegbaar vermoeden te kunnen weerleggen maakt de verwerende partij volgens de verzoekster onterecht toepassing van het weerlegbaar vermoeden zoals vervat in artikel 96 § 4, tweede lid.

Beoordeling

11. De aanvraag waarover het bestreden besluit uitspraak doet betreft de renovatie en het wijzigen van de functie van stal 1 en de renovatie van stal 2. In het eerste middel bekritiseert de verzoekster het feit dat het bestreden besluit stal 2 niet als een vergund geacht gebouw, minstens als hoofdzakelijk vergund geacht gebouw, heeft beschouwd.

Bij de beoordeling van het tweede middel is gebleken dat de verzoekster er niet in slaagt de onwettigheid aan te tonen van het oordeel in het bestreden besluit dat stal 1 niet als een vergund of hoofdzakelijk vergund geacht gebouw kan worden beschouwd zodat er voor deze stal geen toepassing kan gemaakt worden van artikel 145bis DRO en de aanvraag ervoor moet worden geweigerd wegens planologische onverenigbaarheid.

Vermits vergunningen in beginsel één en ondeelbaar zijn, en er in de onderhavige zaak geen redenen voorhanden zijn om van dit principe af te wijken, verschijnt het in het eerste middel bekritiseerde weigeringsmotief als een overtollig motief ten opzichte van het in tweede middel bekritiseerde weigeringsmotief. Aangezien kritiek op een overtollig motief niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit kan leiden, is het eerste middel niet ontvankelijk.

C. Het derde middel

Standpunt van de partijen

12. In het derde middel wordt de schending aangevoerd van het hoorrecht en de beginselen van behoorlijk bestuur zoals fairplay en zorgvuldigheid.

De verzoekster verwijst naar de rechtspraak van de Raad van State volgens dewelke tegen niemand een ernstige maatregel kan worden getroffen die van aard is zijn belangen zwaar aan te tasten, zonder dat hem de gelegenheid wordt gegeven om op nuttige wijze zijn standpunt ter zake te doen kennen. De verzoekster betoogt dat zij niet op nuttige wijze is gehoord. Zij noemt

het merkwaardig dat tot vóór enkele maanden het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar enkele dagen voor de hoorzitting werd meegedeeld, terwijl dat nu werd geweigerd en het verslag pas na de hoorzitting kon worden bekomen, zodat het niet meer “nuttig” en “dienstig” was. Die gang van zaken is een aanfluiting van “natural justice”. Door aldus te handelen heeft de verwerende partij relevante gegevens voor de verzoekster achtergehouden en kon de verwerende partij niet tot een zorgvuldige feitenvinding komen.

13. De verwerende partij stelt dat zij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vier dagen voor de hoorzitting met een fax aan de raadsman van de verzoekster heeft overgemaakt.

Uit de inhoud van de één dag voor de hoorzitting door de verzoekster opgestelde aanvullende beroepsnota leidt de verwerende partij af dat de verzoekster zeer zeker vóór de hoorzitting op de hoogte was van het pijnpunt van de aanvraag, aangezien de teneur van die nota was dat een weigering om artikel 145bis DRO toe te passen aanleiding zou geven tot het invoeren van machtsafwending.

14. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekster dat zij op 10 april 2007 aan de verwerende partij een schriftelijk verzoek heeft gestuurd om het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar te bekomen en dat haar pas op vrijdag 20 april 2007, zijnde twee werkdagen voor de hoorzitting van 24 april 2007, het gevraagde verslag per fax werd bezorgd. De verzoekster meent dat haar hierdoor geen redelijke termijn werd gelaten om haar verweer voor te bereiden.

Beoordeling

15. De hoorplicht houdt in dat de bestuurde tegen wie een ernstige maatregel wordt overwogen die van aard is zijn belangen zwaar aan te tasten en die gegrond is op zijn persoonlijk gedrag, vooraf in de gelegenheid wordt gesteld om op nuttige wijze zijn standpunt ter zake te doen kennen. Om zich op de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur te kunnen beroepen,

moet blijken dat de overheid een beslissing nam die gesteund is op het persoonlijk gedrag van de betrokkene. Dit is te dezen niet het geval.

De juistheid van het feitelijk gegeven waarop het in het verzoekschrift aangevoerde middel steunt, wordt door de verzoekster zelf in haar memorie van wederantwoord ontkend.

In zoverre de verzoekster in haar memorie van wederantwoord het niet respecteren van de redelijke termijn aanvoert, geeft zij op laattijdige en bijgevolg onontvankelijke wijze een nieuwe draagwijdte aan haar middel.

Het derde middel wordt verworpen.

D. Het vierde middel

Het aangevoerde middel

16. In het vierde middel wordt de schending aangevoerd van het legaliteitsbeginsel, van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, alsook van artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet en van het motiveringsbeginsel.

De verzoekster voert aan dat het bestreden besluit ten onrechte oordeelt dat het beoogde gebruik van stal 1 een vergunningsplichtige functiewijziging inhoudt, terwijl de functiewijziging van deze stal reeds werd doorgevoerd in 1978, dit is een ogenblik dat een dergelijke functiewijziging nog niet vergunningsplichtig was. Deze stal moet bijgevolg geacht worden vergund te zijn voor wat de functie betreft.

Beoordeling

17. Het middel bekritiseert de overweging in het bestreden besluit die aanvangt met de zin: “In ondergeschikte orde is het gepast stal 1 te toetsen aan de voorwaarden voor zonevreemde functiewijzigingen”.

In de aan de laatstgenoemde overweging voorafgaande overwegingen van het bestreden besluit heeft de verwerende partij geoordeeld dat stal 1 niet als een vergund of hoofdzakelijk vergund geacht gebouw kan worden beschouwd zodat er voor deze stal geen toepassing kan gemaakt worden van artikel 145bis DRO en de aanvraag ervoor moet worden geweigerd wegens planologische onverenigbaarheid. Bij de beoordeling van het tweede middel is gebleken dat de verzoekster er niet in slaagt de onwettigheid aan te tonen van dit oordeel.

Ten opzichte van het in tweede middel bekritiseerde weigeringsmotief is het in het vierde middel bekritiseerde weigeringsmotief een overtoellig motief. Aangezien kritiek op een overtoellig motief niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit kan leiden, is het vierde middel niet ontvankelijk.

E. Het vijfde middel

Het aangevoerde middel

18. In het vijfde middel wordt de schending aangevoerd van het redelijkheidsbeginsel, van artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet, van het motiveringsbeginsel en van het gelijkheidsbeginsel.

De verzoekster voert aan dat “uit de uiteenzetting van de middelen 1 tot en met 4” onmiskenbaar blijkt dat het bestreden besluit ten onrechte stelt dat de aangevraagde constructies vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening niet aanvaard kunnen worden. Wat meer is, in de onmiddellijke omgeving, meer bepaald in de Hegge en in de Weeldestraat, zijn grotere constructies vergund.

Beoordeling

19. Ten opzichte van het in tweede middel bekritiseerde weigeringsmotief is het in het vijfde middel bekritiseerde weigeringsmotief met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening een overtollig motief. Aangezien kritiek op een overtollig motief niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit kan leiden, is het middel in zoverre het de overwegingen met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening bekritiseert, niet ontvankelijk.

Het gelijkheidsbeginsel verzet zich ertegen dat personen die zich in dezelfde toestand bevinden ongelijk behandeld worden, tenzij er voor het verschil in behandeling een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. De verzoekende partij die aanvoert dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden, moet dit in het verzoekschrift met voldoende concrete en precieze gegevens aantonen. Het verzoekschrift bevat geen dergelijke gegevens aangezien zonder meer wordt verwezen naar “grotere constructies” zonder de functie en de vergunningstoestand daarvan aan te duiden.

Het vijfde middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van een juni 2011,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens