RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 216.080 van 27 oktober 2011
in de zaak A. 196.109/X-14.548.

In zake : de gemeente BALEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Noël Devos
kantoor houdend te 2440 GEEL
Diestseweg 155
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Willem Slosse
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Brusselstraat 59
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partijen :

1. Richard BRULS
2. Marianne KOOLWIJK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Mertens
kantoor houdend te 3580 BERINGEN
Scheigoorstraat 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 april 2010, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 4 februari 2010 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport houdende inwilliging van het beroep ingesteld door Richard Bruls en Marianne Koolwijk en houdende afgifte van de stedenbouwkundige vergunning voor het vernieuwen van de

dakconstructie van een schuur/stal op een perceel gelegen te Balen, Hooivlasstraat, kadastraal bekend sectie A, nr. 1434.

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.

De tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 13 juli 2010. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een 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 9 september 2011.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Anneleen Wynants, die loco advocaat Noël Devos verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Stijn Brusselmans, die loco advocaat Willem Slosse verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Wim Mertens, die verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker 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 10 december 2008 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de tussenkomende partijen een aanvraag in tot het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning voor "het vernieuwen van een dak plus dakgebinten en bijbehoorde dragende constructie van een schuur/stal met een oppervlakte van 26 m² en een (maximale) nokhoogte van 2,7 m". De schuur/stal is gelegen aan de Hooivlasstraat te Balen, op een perceel kadastraal bekend sectie A, nr. 1434.

4. Het voormelde perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 28 juli 1978 vastgestelde gewestplan Herentals-Mol gelegen in parkgebied.

Het is niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling.

5. Op 21 januari 2009 verleent het agentschap voor Natuur en Bos een ongunstig advies.

6. Op 4 maart 2009 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Balen de gevraagde stedenbouwkundige vergunning.

Dit besluit is onder meer als volgt gemotiveerd:

> "Het advies van Agentschap voor Natuur en Bos is ongunstig d.d. 21.01.2009. Volgens terreinbezoek van de bevoegde beleidsadviseur is gebleken dat het om een vervallen constructie gaat. Tevens zijn er geen gegevens ter beschikking omtrent het toekomstige gebruik van de stal. De aanvrager beschikt niet over dieren, en gaat eveneens geen dieren houden.
> Uit overleg met de eigenaar blijkt het gebruik van de stal niet duidelijk te zijn: vermoedelijk opslagplaats, werkplaats.

De bestaande betonnen constructie is niet meer in goede staat, en grotendeels vervallen.
Omwille van deze redenen is niet voldaan aan de vigerende regelgeving en kan geen gunstig advies gegeven worden omtrent deze aanvraag. Het advies van Agentschap voor Natuur en Bos wordt bijgetreden".

7. Op 13 maart 2009 stelt de raadsman van de tussenkomende partijen beroep in tegen de voormelde weigeringsbeslissing bij de deputatie van de provincieraad van Antwerpen.

8. Wegens het uitblijven van een beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen stelt de raadsman van de tussenkomende partijen op 20 oktober 2009, overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 53 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

9. Op 5 november 2009 sluit de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar zich aan bij het standpunt van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Balen. Bijkomend voegt hij nog het volgende toe:

"Bijkomend wens ik het volgende mee te delen:
- uit de tekening met bijhorende beschrijving gevoegd bij de aanvraag kan worden opgemaakt dat niet alleen de dakbedekking wordt vervangen en het dakgebinte wordt vernieuwd, doch dat ook nieuwe te metselen pilaren en/of stalen balken van 2,10m en 2,50m (hoogte?) worden opgericht, ter ondersteuning van de nieuwe gebinten. De aanvrager vermeldt tevens dat de dragende houten balken rusten op de betonplaten van de buitenmuren en dat twee additionele steunpilaren aanwezig zijn om de balken te dragen
- bij het vervangen van deze dragende balken zullen ontegensprekelijk de muren instorten aangezien zij geen steun meer vinden
- er wordt een nieuwe betonvloer aangelegd

Deze werken betreffen niet alleen instandhoudings- en onderhoudswerken zoals beschreven in artikel 195bis van het decreet waar de raadsman van aanvrager naar verwijst.

Een en ander leidt tot de conclusie dat het bouwtechnisch niet mogelijk is om het gevraagde uit te voeren zonder dat nieuwbouw- of herbouwwerken worden uitgevoerd.

De constructie is ingeplant op de perceelsscheiding; het vernieuwen van de constructie op deze plaats is ruimtelijk gezien niet wenselijk".

10. Bij het bestreden besluit van 4 februari 2010 willigt de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport het beroep van de tussenkomende partijen in en verleent hij de gevraagde stedenbouwkundige vergunning.

Dit besluit is onder meer als volgt gemotiveerd:

> "Overwegende dat de aanvraag niet met enige openstelling van een park van doen heeft maar enkel een privaat project betreft; dat dus strijdigheid met het gewestplan wordt vastgesteld; dat dan ook de zaak enkel verder kan onderzocht worden binnen het luik 'basisrechten voor zonevreemde constructies', artikelen 4.4.10 en volgende van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening; dat hierbij wordt vastgesteld:
>
> - De aanvrager toont aan dat de betonplatenconstructie reeds in 1970 was opgericht (opname luchtfotografie dd 19/9/1970), en er is geen weet van enig proces-verbaal of niet anoniem bezwaarschrift. Het gebouwtje, hoe armtierig ook in opvatting en uitvoering, dient dus als vergund beschouwd overeenkomstig artikel 4.2.14 § 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.
> - Aangezien de lichte constructie al bij al nog redelijk (lood)recht staat, voldoet zij eveneens aan de elementaire eisen van stabiliteit en is zij wettelijk niet verkrot.
> - Ook in het parkgebied is volgens artikel 4.4.16 van de genoemde codex de verbouwing van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, mogelijk.
> - Het gebruik is steeds stal/schuur geweest, dit wijzigt niet.
> - De vernieuwing van de dakbedekking, en het verder verfraaien van het uitzicht (de betonplaten wanden zijn reeds verder hersteld en opgekuist) vormt geen verdere belasting van de plaatselijke ordening en bestendigt enkel een als vergund te beschouwen bouwtoestand, (enkel wat de aangevraagde kleine schuur/stal betreft, er wordt geen uitspraak gedaan over het al dan niet vergund karakter van de achterliggende grotere stalling)
>
> Overwegende dat er dan ook binnen de 'basisrechten voor zonevreemde constructies' volgens de Codex geen wettelijk beletsel tot afgifte van de vergunning bestaat".

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

11. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending van artikel 14.4.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, van het bij koninklijk besluit van 28 juli 1978 vastgestelde gewestplan Herentals-Mol, van de artikelen 4.3.1, 4.4.10 en 4.4.16 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van de beginselen van behoorlijk bestuur, doordat de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het vernieuwen van een dakconstructie van een vervallen stal in parkgebied. In essentie voert de verzoekende partij ter adstructie van het middel aan dat het bestreden besluit ten onrechte toepassing heeft gemaakt van de artikelen 4.4.16 en 4.4.10 VCRO, daar het in casu gaat om een verkrotte constructie. Ze doet gelden dat, hoewel het de aanvrager van de vergunning toekomt aan te tonen, bijvoorbeeld door middel van een stabiliteitsstudie, dat het betrokken gebouw niet verkrot is, de tussenkomende partijen nalaten dergelijke stukken bij te brengen. Ze wijst er op dat zowel zijzelf, "die de plaatselijke toestand kent", als het agentschap voor Natuur en Bos, dat ter plaatse kwam, oordeelt dat de stal wel degelijk verkrot is en ze verwijst in die zin tevens naar het fotodossier. Daarnaast meent de verzoekende partij dat, nu de tussenkomende partijen zelf stellen dat de stal er al staat van voor 1970, er geen twijfel over kan bestaan dat de stal verkrot is, nu een dergelijke constructie geen levensduur heeft van meer dan 40 jaar. Ten slotte stelt de verzoekende partij dat ook uit de bouwplannen zelf, waarin voorzien wordt in het plaatsen van "maar liefst 8 steunpilaren", waarop de nieuwe dakconstructie moet rusten, blijkt dat de bestaande constructie niet voldoet aan de elementaire vereisten van stabiliteit.

12. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat het de vergunningverlenende overheid toekomt te oordelen of er al dan niet sprake is van verkrotting en dat niet kan worden ingezien waarom de bevoegde Vlaamse minister in casu binnen zijn appreciatiemarge niet redelijkerwijs kon oordelen dat er geen sprake was van een verkrotte constructie. In zoverre de verzoekende partij verwijst naar het advies van het agentschap voor Natuur en Bos, doet de verwerende partij gelden dat daarin enkel gesteld wordt dat het om een "vervallen" constructie gaat, hetgeen juridisch niet gelijkgesteld kan worden met een "verkrotte" constructie. Volgens de verwerende partij houdt "verkrot" in dat de constructie niet meer voldoet aan de elementaire vereisten van stabiliteit, "wat in casu zeker niet het geval is en dit blijkt ook geenszins uit de bijgevoegde foto's". Voorts betoogt de verwerende partij dat noch de leeftijd van het gebouw, noch het feit dat er steunpilaren bijgeplaatst worden en de vloer vernieuwd wordt, iets zegt over de stabiliteit van het gebouw en aldus indicatief kan zijn voor de eventuele staat van verkrotting.

13. De tussenkomende partijen werpen op dat de Raad van State ter zake slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid beschikt "die gebiedt het oordeel van de verwerende partij met de nodige omzichtigheid en terughoudendheid te beoordelen", dat niet valt in te zien in welke mate het standpunt van de verwerende partij kennelijk onredelijk zou zijn en dat de omstandigheid dat de verzoekende partij het niet eens is met dit standpunt, niet betekent dat de beslissing zou getuigen van een kennelijke onredelijkheid. Ze voeren aan dat de verwerende partij geoordeeld heeft dat de constructie "al bij al nog redelijk (lood)recht staat" en "aan de elementaire vereisten van stabiliteit (voldoet)" en zelfs na plaatsbezoek tot de vaststelling is gekomen dat de constructie niet verkrot is in de zin van de VCRO. Voorts menen de tussenkomende partijen dat het standpunt van de verzoekende partij en van het agentschap voor Natuur en Bos niet relevant is en bovendien gebaseerd is op een verkeerde toepassing van het begrip "verkrot", nu enkel wordt uitgegaan van esthetische aspecten en deze aspecten geen wettelijke basis vormen voor de beoordeling van het al dan niet verkrot karakter. Teneinde de niet verkrotte staat van hun constructie te bewijzen, verwijzen de tussenkomende partijen naar een

attest opgesteld door de architect en een attest opgesteld door de eerste tussenkomende partij zelf, die "vanuit zijn achtergrond als chemisch technoloog en materiaalkundige (…) een gedegen technische achtergrond (heeft) met betrekking tot het ontwerpen en berekenen van sterkte en stijfheden van constructies". Voorts voeren de tussenkomende partijen nog aan dat de feitelijke vaststelling dat de constructie rechtop staat reeds aangeeft dat deze wel enige stabiliteit moet hebben, dat de mate van stabiliteit tevens kan worden afgeleid uit het feit dat de betrokken constructie enkele recente erkende natuurrampen heeft overleefd, dat de constructie haar stabiliteit haalt uit de betonplaten en palen die nog intact zijn en dat de typische levensduur van een dergelijke betonnen constructie gemakkelijk kan oplopen tot 60 à 80 jaar. De tussenkomende partijen werpen op dat de verzoekende partij in haar weigeringsbesluit van 4 maart 2009 zelf geen enkel bouwfysisch aspect heeft aangevoerd waaruit zou blijken dat de betrokken stal verkrot zou zijn en geen enkele moeite heeft gedaan het terrein te betreden. Ze lichten toe dat er voor een nieuwe vrij dragende dakconstructie is gekozen omdat "het niet rendabel is een nieuw dak met een levensduur van 40-60 jaar te plaatsen op een constructie waarvan men kan aannemen dat deze over een 10-20 tal jaar zijn levensduur bereikt heeft" en deze constructie "de mogelijkheid (biedt) om muren of gedeelten daarvan te vervangen zonder dat men een nieuw dak moet leggen of het dak op een tijdelijke manier moet steunen". Ook de omstandigheid dat er steunpilaren worden bijgeplaatst zegt volgens de tussenkomende partijen niets over de stabiliteit van de constructie, maar is slechts "een keuze van een uitvoeringsvorm", net zoals het herstellen van de vloer geen bewijs vormt van het feit dat de constructie niet aan de elementaire vereisten van stabiliteit zou voldoen. Voor het overige sluiten de tussenkomende partijen zich aan bij de repliek van de verwerende partij.

14. In haar memorie van wederantwoord herneemt de verzoekende partij integraal de uiteenzetting van het eerste middel van het verzoekschrift.

Beoordeling

15. Het wordt niet betwist dat het betrokken gebouw volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 28 juli 1978 vastgestelde gewestplan Herentals-Mol gelegen is in parkgebied en zonevreemd is.

16. Artikel 4.4.10 VCRO bepaalt wat volgt:

> "§1. Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.
>
> Het voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging.
>
> §2. De basisrechten van deze afdeling zijn van toepassing in gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg.
>
> Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan de basisrechten van deze afdeling aanvullen en uitbreiden. Dergelijk plan kan evenwel ook strengere voorwaarden bepalen op het vlak van de maximaal toegelaten volumes bij herbouw".

Artikel 4.4.16 VCRO luidt als volgt:

> "In alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw.
>
> Indien de verbouwingswerken betrekking hebben op milieuvergunningsplichtige inrichtingen, gelden de mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, slechts indien voldaan is aan alle hiernavolgende voorwaarden:
>
> 1° de bouwheer beschikt op het ogenblik van de vergunningsaanvraag over de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke milieuvergunning;
>
> 2° de constructie werd in het jaar voorafgaand aan de vergunningsaanvraag daadwerkelijk uitgebaat".

Artikel 4.1.1, 15° VCRO bepaalt wat onder "verkrot" dient te worden verstaan:

"verkrot: niet voldoend aan de elementaire eisen van stabiliteit".

17. Om te voldoen aan de uitzonderingsbepalingen vervat in artikel 4.4.10 en volgende VCRO, mag het gebouw of de constructie waarop de aanvraag betrekking heeft niet verkrot zijn, hetgeen inhoudt dat het gebouw of de constructie moet voldoen aan "de elementaire eisen van stabiliteit".

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat "bij de interpretatie van één en ander (…) rekening (moet) worden gehouden met de parlementaire voorbereiding bij het decreet van 13 juli 2001, alwaar gesteld wordt: 'Het is dus een situatie waarbij de stabiliteit van een gebouw fundamenteel in het gedrang is gebracht'; het gaat om 'ingestorte, reeds lang verwoeste, met de grondvesten gelijkgemaakte of instabiele gebouwen'" (Parl. St. Vl. Parl., 2008-2009, nr. 2011/1, p. 91).

Het komt de aanvrager toe met bewijskrachtige stukken aan te tonen dat zijn aanvraag voldoet aan de voorwaarden om toepassing te kunnen maken van de uitzonderingsbepalingen inzake basisrechten voor zonevreemde constructies, onder meer dat het betrokken gebouw niet verkrot is. Dit blijkt overigens ook uit de parlementaire voorbereiding, waar tijdens de bespreking van de vereiste van het niet verkrot zijn van de woning waarop de zonevreemde verbouwing, herbouwing of uitbreiding betrekking heeft, het volgende werd gesteld:

> "De aanvrager van de stedenbouwkundige vergunning moet zelf bewijzen dat hij aan de voorwaarden voldoet. Volgens de heer Lachaert is het gevolg daarvan dat de aanvrager het best een stabiliteitsstudie bij zijn aanvraag voegt. De administratie kan dan eventueel een tegenbewijs leveren. Als dat tegenbewijs niet is toegevoegd, mag er van worden uitgegaan dat het gebouw aan de stabiliteitsnormen voldoet" (Parl. St. Vl. Parl., 2000-2001, nr. 720/4, p. 48-49).

18. Teneinde de staat van het gebouw aan te tonen, werden bij de aanvraag een aantal foto's van het betrokken gebouw gevoegd. Daarnaast

verwijzen de tussenkomende partijen naar een verklaring die zijzelf hebben opgesteld, alsook naar een verklaring van de architect.

Uit de voormelde stukken kan niet worden afgeleid dat het betrokken gebouw voldoet aan de elementaire eisen van stabiliteit. Integendeel, uit de foto's blijkt eerder dat het gebouw zich in slechte staat bevindt, of, zoals de bevoegde Vlaamse minister overigens zelf in het bestreden besluit stelt, dat het gaat om een "armtierig" gebouw dat "al bij al nog redelijk lood(recht) staat". Voorts merkt de verzoekende partij terecht op dat uit de aanvraag blijkt dat er acht nieuwe steunpilaren nodig zijn om de nieuwe dakconstructie te kunnen dragen, hetgeen, in tegenstelling tot wat de verwerende en de tussenkomende partijen trachten voor te houden, wel degelijk wijst op de instabiliteit van het huidige gebouw.

Uit het voorgaande volgt dat de bevoegde Vlaamse minister op basis van de door de tussenkomende partijen bijgebrachte stukken niet redelijkerwijze tot de bevinding kon komen dat de betrokken constructie niet verkrot was.

Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 4 februari 2010 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport houdende inwilliging van het beroep ingesteld door Richard Bruls en Marianne Koolwijk en houdende afgifte van de stedenbouwkundige vergunning voor het vernieuwen van de dakconstructie van een schuur/stal op een perceel gelegen te Balen, Hooivlasstraat, kadastraal bekend sectie A, nr. 1434.

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

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 250 euro, elk voor de helft.

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Tiny Temmerman **Roger Stevens**