RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 216.334 van 18 november 2011
in de zaak A. 194.997/X-14.489.

In zake : Yasmine DERVAUX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrik De Maeyer
kantoor houdend te 1160 BRUSSEL
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Declercq
kantoor houdend te 3000 LEUVEN
J.P. Minckelersstraat 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 december 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 22 oktober 2009 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport houdende inwilliging van het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tegen het besluit van 24 maart 2009 van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant waarbij aan Yasmine DERVAUX de vergunning wordt verleend voor de regularisatie van het verbouwen van een hoeve (woongebouw) met een paardenstal aan de Voordestraat 53 te Grimbergen, kadastraal bekend sectie A, nr. 264/d, en houdende vernietiging van voormeld besluit van 24 maart 2009.

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.

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 verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 juni 2011.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Patrick De Maeyer, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Denis Muñiz Espinoza, die loco advocaat Philippe Declercq verschijnt voor de verwerende partij, zijn 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 verzoekster is de eigenares van een perceel gelegen aan de Voordestraat 53 te Grimbergen, kadastraal bekend sectie A, nr. 264/d, waarop een oude hoeve gelegen is.

4. Tussen 1987 en 1992 verbouwt de verzoekster de bestaande hoeve op wederrechtelijke wijze tot een residentiële woning en wijzigt ze de functie van een bestaande stalling.

Op 31 januari 1989 weigert het college van burgemeester en schepenen aan de verzoekster een vergunning voor het heropbouwen van een ingevallen schuur en het bouwen van een paardenstal.

Bij besluit van 28 oktober 1998 weigert de bevoegde minister aan de verzoekster de vergunning voor de regularisatie van de verbouwing van een woning, een schuur en een paardenstal.

5. Op 9 juni 2008 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekster bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen een aanvraag in tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van het verbouwen van een hoeve (woongebouw) op het perceel gelegen aan de Voordestraat 53 te Grimbergen, kadastraal bekend sectie A, nr. 264/d.

Het voormelde perceel is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle – Vilvoorde – Asse gelegen in agrarisch gebied.

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

6. In de bij de aanvraag horende verklarende nota stelt de verzoekster wat volgt:

> "De werken werden uitgevoerd zonder oppervlakte- of volume uitbreiding, echter zonder vergunning, maar met respe(c)t en zonder afbreuk te doen aan het karakter en de authenticiteit van het geheel. De woonruimte in het gebouw werd uitgebreid binnen de aangrenzende stal. De schuur werd garage. Buiten werd deels een nieuwe gevelsteen geplaatst, andere muurgedeelten deels heropgevoegd met vernieuwing van de daken".

7. Van 19 juni 2008 tot 18 juli 2008 wordt een openbaar onderzoek gehouden over de betrokken aanvraag. Er worden geen bezwaarschriften ingediend.

8. Op 25 augustus 2008 geeft het college van burgemeester een schepenen van de gemeente Grimbergen een gunstig advies voor de betrokken aanvraag.

9. Op 15 oktober 2008 geeft de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een ongunstig advies.

10. Bij besluit van 27 oktober 2008 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen de gevraagde regularisatievergunning.

Tegen dit weigeringsbesluit stelt de verzoekster een administratief beroep in bij de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

11. Op 17 februari 2009 verleent de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een ongunstig advies.

12. Bij besluit van 24 maart 2009 willigt de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant het beroep van de verzoekster in.

Tegen deze beslissing stelt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar beroep in bij de bevoegde minister.

13. Bij het bestreden besluit van 22 oktober 2009, willigt de minister het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar in en weigert hij de gevraagde stedenbouwkundige vergunning, op grond van de volgende overwegingen:

> "(…)
> 7° De aanvraag voor het hoofdvolume kan beschouwd worden als een combinatie van een uitbreiding van de woning (in de stal) en (deels) het

herbouwen van een gebouw binnen het bestaande bouwvolume, op dezelfde plaats voor wat de garage betreft.

Bij het beoordelen van de aanvraag, dient de toestand van vóór de wederrechtelijke verbouwing te worden vergeleken met de nu bestaande toestand. In het dossier zijn over de oorspronkelijke toestand van vóór de verbouwingswerken echter weinig gegevens terug te vinden.

Wel blijkt uit onderzoek dat het volume van de oorspronkelijke woning, dat ongeveer 727 m³ bedroeg, werd uitgebreid. Het aaneengeschakeld bouwvolume van de woning en de bijgebouwen, dat zich rechts op het perceel bevindt, heeft volgens de deputatie een volume van ongeveer 1504 m³ - het omvat de woning, de garage, de wasplaats, de fietsenstalling en de tuinberging. Hierdoor voldoet de aanvraag niet aan de voorwaarde die werd opgelegd in de Basisrechten voor zonevreemde constructies onder afdeling 2 van hoofdstuk IV, onder titel IV van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, namelijk dat het volume van de herbouwde of uitgebreide woning beperkt dient te blijven tot 1.000 m³;

8° Omwille van de talrijke onvergunde werken kan het bestaande gebouw niet meer beschouwd worden als 'hoofdzakelijk vergund', zoals opgelegd in de hoger vermelde Basisrechten voor zonevreemde constructies onder Afdeling 2 van hoofdstuk IV, onder titel IV van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;

9° De stalling heeft een oppervlakte van circa 62 m², met drie ruime compartimenten. De stalling wordt voorzien op een korte afstand van de woning. Deze constructie kan pas toegelaten worden bij een zonevreemde woning, indien deze woning vergund is en indien kan aangetoond worden dat de aanvrager dieren heeft en hiervoor over voldoende graasweiden beschikt. Uit het fotomateriaal blijkt dat de stalling momenteel en blijkbaar reeds een aantal jaren wordt gebruikt als bergplaats, wat de nood aan een paardenstalling in vraag stelt. In het dossier zijn geen gegevens voorhanden die erop wijzen dat de aanvrager over paarden beschikt. Er kan dan ook niet worden nagegaan of de aanvrager voldoende weiland in eigendom of in pacht heeft voor deze dieren. Uit het fotomateriaal in het dossier kan ook maar enkel worden afgeleid dat op die plaats een open constructie aanwezig was vóór de werken.

Om de voormelde redenen komt de paardenstalling niet in aanmerking voor afgifte van een stedenbouwkundige vergunning".

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunten van de partijen

14. Het enig middel wordt in het verzoekschrift als volgt ontwikkeld:

"Eerste en enig middel

Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 4.1.1., 12°, 4.4.12 en 4.4.16 van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening,

alleszins uit de schending van artikel 53 § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, uit de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid uit het materieel motiveringsbeginsel, en het zorgvuldigheidsbeginsel, uit de manifeste beoordelingsvergissing zowel in rechte, als in feite en uit machtsoverschrijding.

Doordat de verwerende partij bij het beoordelen van de aanvraag van verzoekende partij zich schromelijk heeft vergist nopens de inhoud van de aanvraag, die ten onrechte als een aanvraag tot uitbreiding van een woning en het herbouwen van een gebouw wordt beschouwd;

en doordat de verwerende partij bij het nemen en motiveren van de bestreden beslissing onzorgvuldig is geweest bij de beoordeling van de feitelijke en juridische elementen van het dossier en in haar beslissing verscheidene motieven aanhaalt die rechtens en feitelijk onjuist zijn en derhalve de motivering niet afdoende is en de motieven rechtens onaanvaardbaar zijn om (op) die betrokken beslissing (…) te steunen, waardoor de verwerende partij zich finaal manifest vergist in haar besluitvorming;

Terwijl in de Vlaamse codex ruimtelijke ordening inzonderheid in artikel 4.1.1 wordt omschreven wat onder meer onder ‘verbouwen’ en ‘herbouwen’ dient te worden verstaan en in artikel 4.4.12 en 4.4.16 de voorwaarden waaronder kan verbouwd worden nader worden omschreven zonder dat daarin beperkingen inzake bouwvolume zijn terug te vinden;

En terwijl artikel 53 § 3 van het gecoördineerde decreet ruimtelijke ordening voorziet dat de beslissingen van de Vlaamse regering met redenen omkleed dienen te worden en terwijl elke administratieve overheid haar beslissing moet laten steunen op rechtens en feitelijk juiste, aanvaardbare en draagkrachtige motieven, die zorgvuldig werden overwogen en, wanneer het om administratieve rechtshandelingen gaat met individuele strekking, formeel en alleszins afdoende dienen te worden gemotiveerd in de beslissing zelf, waardoor finaal manifeste beoordelingsvergissingen dienen vermeden te worden.

Zodat door het nemen van de bestreden beslissing de verwerende partij de aangehaalde bepalingen heeft geschonden, de in het middel vermelde beginselen heeft miskend en zich manifest heeft vergist, zowel in rechte als in feite.

Toelichting bij het middel

I.

Zoals hoger werd toegelicht en zoals in de bestreden beslissing werd geciteerd, werden volgens de beschrijvende nota bij de aanvraag de werken uitgevoerd zonder volume- of oppervlakte-uitbreiding, met respect en zonder afbreuk te doen aan het karakter en de authenticiteit van het geheel. De woonruimte werd volgens de aanvraag in het gebouw uitgebreid in de aangrenzende stal en de schuur werd omgevormd tot garage. Uit gegevens in het dossier blijkt dat de garage werd gebouwd op exact dezelfde plaats als waar voorheen de schuur was ingeplant. De garage werd volgens de gegevens in het dossier gerealiseerd volgens hetzelfde volume als de schuur.

Uit het plan dat op 3 juni 1988 werd opgesteld door architect-expert Roland Verreyt blijkt zeer duidelijk dat de muren van de schuur die eerder werden afgebroken een samengestelde lengte moeten gehad hebben van om en bij de 25 m. De samengestelde lengte van de muren die niet werden afgebroken en die deel uitmaken van dezelfde constructie bedroegen aldus nog om en bij de 62 m. (…)

2.

In artikel 4.4.1. van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening worden een aantal begrippen gedefinieerd die nadere aandacht verdienen in het kader van onderhavig verzoekschrift. Het gaat inzonderheid om de volgende begrippen:

> '(...) 6° herbouwen: een constructie volledig afbreken, of meer dan 40% van de buitenmuren van een constructie afbreken, en binnen het bestaande bouwvolume van de geheel of gedeeltelijk afgebroken constructie een nieuwe constructie bouwen;
> 12° verbouwen: aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste 60% behouden worden;(...)'

Hierbij dient opgemerkt te worden dat ook bouwvolume en constructie in voormeld artikel worden gedefinieerd.

3.

De aanvraag tot het bekomen van een regularisatievergunning, waarover de verwerende partij een uitspraak heeft dienen te doen, handelt dus duidelijk over een 'verbouwing' aangezien uit hetgeen voorafgaat duidelijk blijkt dat de buitenmuren van de constructie voor minstens 60% behouden zijn gebleven.

Er kan dan ook geen sprake zijn van herbouwen in onderhavige context.

4.

De voorwaarden waaronder kan verbouwd worden verschillen van de voorwaarden waaronder kan herbouwd worden. Inderdaad, in tegenstelling tot herbouwen is verbouwen niet aan een volumebeperking onderworpen, zoals uit de eenvoudige lezing van de artikelen 4.4.12 en 4.4.16 blijkt (vergelijk ter zake met de artikelen 4. 4.13 tot en met 4.4.15)

Nochtans heeft de verwerende partij in de bestreden beslissing die beperkende voorwaarden, die niet gesteld worden in het geval van een verbouwing, toch op onderhavig verbouwingsdossier toegepast, waardoor alleen al om die reden het middel als gegrond dient te worden beschouwd.

5.

Verder dient in de toelichting bij dit middel eveneens nader te worden stilgestaan bij de in de beslissing opgenomen motieven, dewelke nader onder de loep dienen te worden genomen en waarbij kan worden vastgesteld dat geen van de besproken overwegingen rechtens en feitelijk correct blijken te zijn, zodat ze geenszins de bestreden beslissing kunnen ondersteunen en ze evenmin leiden tot een afdoende motivering van de beslissing.

De vergunningverlenende overheid beschikt vanzelfsprekend op dat vlak over een ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid om de opportuniteit van de betrokken aanvraag te beoordelen. Dit neemt uiteraard niet weg dat de vergunningverlenende overheid zijn beslissing nog steeds uitdrukkelijk dient te motiveren (formele motiveringsplicht) en dat die motieven

voldoende draagkrachtig dienen te zijn om er een weigeringsbeslissing op te steunen (materiële motiveringsplicht).

6.

Wat de draagkracht van de motieven betreft dient er vooreerst nagegaan te worden of de feitelijke gegevens die door voormelde werkgroep in kwestie worden aangehaald, wel stroken met de realiteit. Wat de beschreven werken betreft blijkt zulks het geval te zijn.

Daarnaast dient wat de aan te geven motieven betreft er ook melding worden gemaakt van de juridische motieven van de betrokken beslissing inzonderheid de van toepassing zijnde bepalingen en voorwaarden. Op dat vlak blijkt de bestreden beslissing niet afdoende te zijn gemotiveerd in de mate dat in de beslissing ten onrechte wordt uitgegaan van de hypothese van het herbouwen van een constructie, terwijl in het licht van de door de Vlaamse codex gedefinieerde begrippen er geen sprake van herbouwen kan zijn in onderhavig geval.

Alleen al om deze redenen dient het enig middel als gegrond te worden beschouwd.

Om voormelde redenen dient het enige middel als gegrond te worden beschouwd en dient de bestreden beslissing te worden vernietigd".

15. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord onder meer het belang van de verzoekster bij het aangevoerde middel, aangezien zij geen kritiek uit op het weigeringsmotief dat de betrokken constructie niet hoofdzakelijk vergund is.

16. In de memorie van wederantwoord betoogt de verzoekster dat ze de overweging met betrekking tot het hoofdzakelijk vergund karakter van het bestaande gebouw wel heeft bekritiseerd, aangezien ze gesteld heeft dat "geen van de besproken overwegingen rechtens en feitelijk correct blijken te zijn" en ze de schending van de artikelen 4.4.12 en 4.4.16 heeft aangevoerd, wat inhoudt dat ze er bij de uiteenzetting van het middel is van uitgegaan dat de betrokken constructie hoofdzakelijk vergund is.

Wat het hoofdzakelijk vergund karakter van het gebouw betreft, stelt de verzoekster dat, gelet op de historiek van het betrokken onroerend goed, kan worden aangenomen dat voor de hofstede met afhankelijkheden en erve die reeds sinds mensenheugenis ter plaatse bestond en bewoond werd door de respectievelijke eigenaars, een vermoeden van vergunning bestaat. Aangezien de aanvraag van de verzoekster de regularisatie betreft van een verbouwing aan die bestaande hofstede, heeft de toestand van vóór de wederrechtelijke verbouwing

betrekking op die hofstede, zoals ze bestond voor de te regulariseren verbouwing en moet het bestaande gebouw als hoofdzakelijk vergund worden beschouwd.

17. In de laatste memorie betoogt de verzoekster dat het hoofdzakelijk vergund karakter van een gebouw een regel met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening is en derhalve de openbare orde raakt. Bijgevolg mag zij in elke stand van het geding, en dus niet enkel in het verzoekschrift, een middel met betrekking tot het hoofdzakelijk vergund karakter van het gebouw ontwikkelen.

Beoordeling

18. In de bestreden beslissing wordt de gevraagde stedenbouwkundige vergunning, samengevat, geweigerd aangezien het volume van de herbouwde of uitgebreide woning niet beperkt is gebleven tot 1000 m³, het bestaande gebouw niet langer als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd en, voor wat betreft de paardenstalling, de aanvraagster niet aantoont over paarden en voldoende graasweiden te beschikken.

Het weigeringsmotief in het bestreden besluit met betrekking tot de paardenstal wordt door de verzoekster niet betwist.

Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat de verzoekster in haar middel, zoals het is uiteengezet in het verzoekschrift, evenmin kritiek uit op de overweging in het bestreden besluit dat het bestaande gebouw niet langer als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd.

Uit de loutere verwijzing naar de artikelen 4.4.12 en 4.4.16 VCRO kan, anders dan de verzoekster voorhoudt, niet worden afgeleid dat zij haar middel ook op ontvankelijke wijze heeft gericht op het motief dat de betrokken woning niet hoofdzakelijk vergund was.

In zoverre de verzoekster eerst in haar memorie van wederantwoord uiteenzet waarom zij van oordeel is dat het betrokken gebouw hoofdzakelijk vergund is, breidt zij het middel op laattijdige, en dus niet-ontvankelijke wijze uit.

Het betoog van de verzoekster in haar laatste memorie dat het hoofdzakelijk vergund karakter van een gebouw tot de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, en derhalve tot de openbare orde behoort, overtuigt niet.

Het tweede en het derde weigeringsmotief zijn afdoende en voldoende draagkrachtig om de bestreden beslissing te ondersteunen. Het middel van de verzoekster, waarin zij stelt dat de vergunningverlenende overheid haar aanvraag ten onrechte als een herbouw heeft beschouwd, is derhalve gericht tegen een overtollig motief en kan, om die reden alleen al, niet tot de vernietiging van het bestreden besluit leiden.

Het enig middel kan niet worden aangenomen.

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 achttien november 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**