

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 203.873 van 11 mei 2010
in de zaak A. 163.149/X-12.336.**

In zake: Bernard DAELMAN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jo De Coninck
kantoor houdend te 9300 AALST
Stationsstraat 10, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 juni 2005, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 24 maart 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij het beroep van de verzoeker ingesteld tegen de beslissing van 29 november 2004 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Aalst houdende weigering van de vergunning tot het wijzigen van de verkavelingsvergunning voor een perceel gelegen te Gijzegem, Pachthofstraat 149, kadastraal bekend sectie B, nr. 459/c2, niet wordt ingewilligd.

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 Ronny Vercruyssen 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 13 november 2009.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Bernard Daelman is gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen 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. Op 28 december 1964 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Aalst een vergunning voor het verkavelen van een perceel gelegen aan de Pontstraat, thans Pachthofstraat, te Gijzegem, kadastraal bekend sectie B, nr. 459/c2.

Het betrokken perceel is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 30 mei 1978 vastgestelde gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem gelegen in woongebied met landelijk karakter (voor wat betreft een strook van 50 m diep) en verderop in agrarisch gebied.

4. Op 26 november 2003 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoeker een aanvraag in tot wijziging van deze verkaveling, met het oog op de regularisatie van de bestaande toestand.

5. Op 20 september 2004 geeft het college van burgemeester en schepenen het volgende ongunstige advies:

“Het voorstel tot wijzigen van de verkavelingsvergunning van 28 december 1964 (ref. AROHM 10.073-508) behelst het regulariseren van een bestaande toestand op het lot 1, namelijk het bestendigen van een bijgebouw dat momenteel gebruikt wordt als woning.

Overwegende dat het goed het voorwerp uitmaakt van een proces-verbaal van vaststelling van 10 juli 2002 voor het uitvoeren van wederrechtelijke werken en handelingen die bestaan uit het inrichten van een bestaande loods tot woning;

Overwegende dat de aanvrager reeds eerder een stedenbouwkundige vergunning heeft aangevraagd op 6 januari 2003 voor het regulariseren van het verbouwen van een loods tot woning; dat deze aanvraag geweigerd werd op 16 juni 2003 wegens manifeste strijdigheden met de verkavelingsvergunning;

Overwegende dat op 5 april 1965 een bouwvergunning werd verleend voor het bouwen van een villa vooraan het perceel, dat in de voorwaarden van de vergunning werd opgenomen dat de bouwvergunning wordt afgegeven 'enkel voor de villa en niet voor een stapelplaats' en dat 'werkhuisen, stapelplaatsen en hinderende bedrijven niet zijn toegelaten daar ze geen deel uitmaken van de goedgekeurde verkaveling welke residentieel is';

Overwegende dat tezelfdertijd (op 5 april 1965) een uitdrukkelijke weigering van de bouwvergunning werd afgeleverd voor het bouwen van stapelplaats met een oppervlakte van circa 440 m² achteraan het perceel 'omwille dat stapelplaatsen wegens het residentieel karakter van de goedgekeurde verkaveling niet kunnen toegelaten worden';

Overwegende dat op 29 mei 1965 vergunning werd verleend tot het bouwen van een afzonderlijke garage met een oppervlakte van circa 84 m²; dat de vergunning werd verleend onder volgende voorwaarden: 'de voorschriften van het dd. 28-12-1964 goedgekeurd verkavelingsplan stipt na te volgen. De vergunning wordt verleend onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de aangegeven bestemming van het gebouw (garage) niet zal worden gewijzigd in een bestemming die volgens het verkavelingsplan verboden is (bv. stapelplaats of werkplaats)';

Overwegende dat ondanks de hierboven opgesomde beperkingen en voorwaarden de toenmalige aanvrager toch is overgegaan tot het bouwen van een bijgebouw met een oppervlakte van 440 m², welke vermoedelijk aanvankelijk werd gebruikt als een loods-opslagplaats voor een aannemersbedrijf en achteraf werd ingericht als een woning;

Overwegende dat aldus een woning ontstaan is in de tweede bouwzone, dat voor woningen in de twee(de) bouwzone bijzondere regels gelden met betrekking tot de afstanden t.o.v. (...) de aanpalende eigendommen en/of gebouwen; dat deze woning niet rechtstreeks paalt aan de openbare weg en slechts bereikbaar is via een privaatieve erfdienstbaarheid; dat bovendien het oorspronkelijke kavel kadastraal werd gesplitst in twee afzonderlijke achter elkaar (gelegen) percelen; dat al deze elementen strijdig zijn met de aanvankelijk goedgekeurde verkaveling en dat zij indruisen tegen de principes van een goede plaatselijke ordening en een goede stedenbouwkundige aanleg;

Overwegende dat de bewering als zou de aanvrager de kwestieuze constructie nog enkel willen gebruiken als 'garage annex hobbyruimte' en als zou hij 'in de komende maanden overgaan tot het inkopen van de (voorliggende) woning' hier niet ter zake doet aangezien hij in de ruime tijdspanne tussen het indienen van de aanvraag en de behandeling op heden het zogenaamd bijgebouw nog steeds gebruikt als woonst (...), aangezien de voorliggende woning nog steeds bewoond wordt door Verbrugge Christina en Veldemaan Nancy en aangezien de voorliggende woning nog steeds eigendom is van Verbrugge Christina;

Overwegende dat het vermoeden, dat de aanvrager de tweede woning als dusdanig wil bestendigen, nog gesterkt wordt door het feit dat bij de naamswijziging der straat (...) en de wijziging der huisnummers, betrokkene uitdrukkelijk heeft verzocht om aan beide gebouwen op het kavel een afzonderlijke huisnummer te geven (...);

Overwegende dat, wanneer aanvrager de gewraakte constructie inderdaad wil gebruiken als garage en hobbyruimte, hij genoeg kan nemen met de oorspronkelijk toegestane garage met een reeds ruime oppervlakte van 84 m² en dat het niet noodzakelijk is daartoe een wederrechtelijk opgericht gebouw van 440 m² in stand te houden;

Overwegende dat het bestaande gebouw in kwestie trouwens ook op geen enkele wijze beantwoordt aan de gangbare stedenbouwkundige normen voor afzonderlijke bijgebouwen: het bijgebouw staat qua oppervlakte niet in verhouding tot de huiskavel en de voorliggende vergunde woning en het

bevindt zich zowel langs de linker als de rechter zijde nagenoeg op de perceelsgrenzen met de aanpalende eigendommen over een lengte van ongeveer 20 meter;

Overwegende (dat) een dergelijke inplanting als belastend wordt ervaren voor de aanpalende eigendommen;

Overwegende dat de bestaande wederrechtelijke toestand en de voorgestelde wijziging, die in feite beoogt deze toestand zo lang mogelijk in stand te houden, het stedenbouwkundig aspect van de omgeving sterk in het gedrang brengen;

Overwegende dat aldus de ruimtelijke draagkracht van het perceel en de omgeving ruimschoots overschreden wordt en dat de goede plaatselijke ruimtelijke aanleg wordt aangetast; (...).”.

6. Op 9 november 2004 geeft de gemachtigde ambtenaar van de afdeling ROHM Oost-Vlaanderen eveneens een ongunstig advies, waarbij hij zich volledig aansluit bij de motivering in het advies van het college van burgemeester en schepenen van de stad Aalst.

7. Op 29 november 2004 weigert het college de gevraagde wijziging van de verkavelingsvergunning.

8. Op 13 januari 2005 stelt de verzoeker tegen deze weigeringsbeslissing administratief beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen.

Uit het technisch verslag dat naar aanleiding van dit beroep werd opgesteld, blijkt dat het bijgebouw waarvoor deze verkavelingswijziging wordt aangevraagd, bijna volledig in agrarisch gebied gelegen is. In het verslag wordt geconcludeerd dat overeenkomstig artikel 2, eerste en tweede lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 de aanvraag niet voor vergunning in aanmerking komt. Daarnaast wordt in het verslag gesteld dat de aanvraag de goede ruimtelijke ordening van de plaats in het gedrang brengt.

9. Op 24 maart 2005 beslist de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het beroep van de verzoeker niet in te willigen. In het bestreden besluit wordt onder meer het volgende overwogen:

“(…)

Overwegende dat de planmatige en stedenbouwkundige voorschriften van de verkaveling expliciet bouwzones en wijzen van bebouwing opleggen met de bedoeling het karakter van de omgeving te eerbiedigen;

dat in casu in de oorspronkelijke verkaveling open bebouwingen op ruime percelen werden nagestreefd;

dat door het bestaan van zijdelingse bouwvrije stroken met een breedte van minimum 4m en een achtertuinstrook een transparantie binnen het perceel zelf bestaat die fundamenteel is voor de openheid van het gebied in zijn geheel;

Overwegende dat de voorgestelde verkavelingswijziging het regulariseren van het wederrechtelijk opgerichte bijgebouw in de achtertuinstrook mogelijk moet maken;

dat het bijgebouw momenteel als woning ingericht is;

dat een woonst in tweede bouwzone met privatieve erfdienstbaarheid ernaartoe strijdig is met de goedgekeurde verkaveling en dat ze indruist tegen de principes van een goede plaatselijke ordening en een goede stedenbouwkundige aanleg;

dat voor woningen in tweede bouwzone bijzondere regels gelden met betrekking tot de afstanden t.o.v. de aanpalende eigendommen en/of gebouwen;

dat de in de geldende verkaveling opgelegde afstanden tot de perceelsgrenzen dienen gevrijwaard te worden, zoniet wordt de in de oorspronkelijke verkaveling voorziene openheid ernstig aangetast;

dat verzoeker thans beoogt de ruimte enkel nog te gebruiken als garage met annex hobbyruimte;

dat huidige constructie in de achtertuinzone qua oppervlakte geenszins in verhouding staat tot de huiskavel en de voorliggende vergunde woning, en niet gezien kan worden als een normale tuinuitrusting;

dat het niet wenselijk is een gebouw langs 2 zijden over een afstand van ongeveer 20 m nagenoeg op de perceelsgrenzen toe te laten;

dat de constructie een visueel storende hindernis opwerpt voor de aanpalenden en de optimale beleving van de betrokken eigendom aantast;

dat het gebouw ook geenszins voldoet aan de gangbare stedenbouwkundige normen voor bijgebouwen;

dat de ruimtelijke draagkracht van het perceel en de omgeving ruimschoots overschreden wordt;

Overwegende dat de voorschriften volgens de verkavelingswijziging te onduidelijk zijn: volgens deze bijgevoegde voorschriften kan het volledige perceel als het ware worden volgebouwd;

dat de in de oorspronkelijke verkavelingsvergunning voorziene bouwvrije stroken van 4m opportuun zijn op dergelijk groot perceel;

Overwegende dat oorspronkelijk op 29 mei 1965 een garage werd toegestaan met een oppervlakte van 84 m²;

dat een bijgebouw met een oppervlakte van 84 m² op betreffend perceel zonder meer ruim genoeg is voor eventuele hobby-activiteiten;

Overwegende dat de aanvraag om de voornoemde redenen de goede ruimtelijke ordening van de plaats in het gedrang brengt en derhalve niet voor vergunning in aanmerking kan komen;

(...)”.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

10. De verzoeker voert in een enig middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet), van de materiële motiveringsplicht en van de artikelen 110, 121 en 132 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO).

Verder voert hij ook nog het ontbreken van de rechtens vereiste feitelijke grondslag aan, alsook machtsoverschrijding.

In een eerste middelonderdeel stelt de verzoeker dat de overheid het voorwerp van de aanvraag heeft uitgebreid door het bestaande bijgebouw te toetsen aan de goede ruimtelijke ordening en door te concluderen dat de ruimtelijke draagkracht van het perceel en de omgeving ruimschoots overschreden wordt. De toets aan de goede ruimtelijke ordening mocht enkel worden doorgevoerd met betrekking tot de gevraagde wijziging van de verkaveling, waarover het besluit geen motivering bevat. De goede ruimtelijke ordening is niet geschonden door de hoogte van het bijgebouw met 25 centimeter op te trekken. De argumentatie van de verzoeker hieromtrent tijdens de administratieve beroepsprocedure werd volledig genegeerd. Voorts werd, in strijd met artikel 121, § 3 DRO, het eerste deel van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet in de bestreden beslissing opgenomen.

In een tweede middelonderdeel argumenteert de verzoeker dat de bestreden beslissing uitgaat van enkele verkeerde feitelijke vaststellingen, wat wijst op een onzorgvuldige feitenvinding. Zo wordt er ten onrechte gesteld dat het bijgebouw een woning zou zijn. De verzoeker heeft ook nooit de bedoeling gehad het bijgebouw als woning te bestemmen. Hij ontkent voorts dat hij vasthoudt aan de opsplitsing van het perceel en dat hij afzonderlijke huisnummers heeft gevraagd voor het bijgebouw en de vooraan gelegen woning. Door die verkeerde feitelijke vaststellingen te hanteren in haar besluitvorming, heeft de overheid het voorwerp van de aanvraag uitgebreid en maakt zij zich schuldig aan machtsoverschrijding. In de aanvraag is nergens sprake van een specifieke bestemming. Het voorwerp van de aanvraag heeft enkel betrekking op een aantal van de opgelegde voorwaarden in de verkavelingsvergunning.

In zijn memorie van wederantwoord voegt de verzoeker daar nog aan toe dat de weigering van de vergunning omwille van de gedeeltelijke ligging van het bijgebouw in agrarisch gebied hoogstens betrekking kan hebben op die delen van het gebouw die in het agrarisch gebied gelegen zijn en dat die motivering niet kan worden doorgetrokken naar het volledige gebouw. Voorts stelt hij nog dat hij op 16 april 2004 de eigendom van de voorliggende woning heeft verworven.

Beoordeling

11. De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet bepalen dat eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursinstellingen of voor een ander

bestuur, uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd, dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze afdoende moeten zijn. Artikel 6 van de motiveringswet bepaalt dat deze slechts van toepassing is op de bijzondere regelingen waarbij de uitdrukkelijke motivering van bepaalde bestuurshandelingen is voorgeschreven, in zoverre deze regelingen minder strenge verplichtingen opleggen. Uit een en ander volgt dat op het vlak van de motiveringsverplichting de motiveringswet van suppletoire aard is.

Het toentertijd geldende artikel 53, § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), legt aan de bestendige deputatie wanneer zij in beroep uitspraak doet over stedenbouwkundige aanvragen, een motiveringsverplichting op die niet minder streng is dan deze voorgeschreven door de motiveringswet. Deze beslissingen vallen derhalve niet onder de toepassing van laatstgenoemde wet.

Uit wat voorafgaat volgt dat de ingeroepen schending van de motiveringsverplichting geacht moet worden te zijn afgeleid uit de schending van artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet.

12. Noch op het ogenblik dat de aanvraag werd ingediend, noch op het ogenblik dat over de aanvraag werd beslist, voldeed de stad Aalst aan de voorwaarden bedoeld in het toentertijd geldende artikel 193, § 1 DRO. Bijgevolg waren de bepalingen van de ingeroepen artikelen 110 en 121 DRO niet van toepassing op de bestreden beslissing. Voorts zet de verzoeker niet uiteen op welke wijze de ingeroepen bepalingen van artikel 132 DRO geschonden zouden zijn.

13. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de aanvraag tot wijziging van de verkavelingsvergunning van 28 december 1964 mede tot doel heeft de bestaande toestand te regulariseren. Zo wordt het onderwerp van de aanvraag door de verzoeker uitdrukkelijk op die manier omschreven op het eerste blad van zijn aanvraag. Uit de verklarende nota blijkt eveneens deze bedoeling. Tevens blijkt daaruit dat het aanvankelijk de bedoeling was het bijgebouw te regulariseren als tweede woonst. Ten slotte stelt de verzoeker in zijn aanvraag dat de gevraagde wijzigingen van de verkavelingsvergunning noodzakelijk zijn teneinde een regularisatie te bekomen. Uit de voorgaande vaststellingen volgt dat de verwerende partij de betrokken aanvraag niet op kennelijk onredelijke of onjuiste wijze heeft opgevat als een aanvraag tot regularisatie van de bestaande toestand.

14. Uit het bestreden besluit blijkt dat de aanvraag enerzijds werd geweigerd omwille van het feit dat het perceelgedeelte waarop het bijgebouw is opgericht, grotendeels in agrarisch gebied is gelegen en anderzijds op grond van de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening. Het eerste weigeringsmotief, dat door de verzoeker niet wordt betwist, volstaat om het bestreden besluit te dragen, nu niet valt in te zien hoe de vergunningverlenende overheid een regularisatievergunning zou moeten hebben verleend voor de beperkte delen van het bijgebouw die niet in agrarisch gebied, maar wel in woongebied liggen.

Voor wat betreft het tweede weigeringsmotief blijkt uit de elementen die de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen in haar motivering weergeeft, duidelijk waarom zij van oordeel is dat de gevraagde wijziging van de voorschriften van de verkaveling de goede ruimtelijke ordening in het gedrang brengt.

In tegenstelling tot wat de verzoeker betoogt, heeft de bestendige deputatie de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening wel degelijk toegespitst op de gevraagde wijziging van de verkaveling. Ze overweegt te dezen dat de huidige constructie niet in verhouding staat met de huiskavel en de vergunde woning en dat zij niet kan worden beschouwd als een normale tuinuitrusting. Op die wijze beoordeelt zij - impliciet - tevens de bouwhoogte van deze constructie, waarvoor de verzoeker een hogere toegelaten bouwhoogte wenst te verkrijgen. Daarnaast acht de deputatie het niet wenselijk bebouwing toe te laten tot op de perceelgrenzen langsheen de beide zijden van het perceel, wegens de visuele hinder en de afname van het woongenot voor de omwonenden. Voorts worden bouwvrije stroken van 4 meter, rekening houdend met de grootte van het perceel, opportuun geacht. Tot slot stelt de deputatie dat de gevraagde wijzigingen te onduidelijk zijn. De bestreden beslissing behandelt derhalve wel degelijk de gevraagde wijzigingen aan de bestaande verkavelingsvergunning.

Het eerste onderdeel van het middel is niet gegrond.

15. Eerst in zijn memorie van wederantwoord stelt de verzoeker dat hij op 16 april 2004 “door middel van een vereffening-verdeling en schenking uit hoofde van zijn moeder” eigenaar is geworden van het vergunde woonhuis vooraan het betrokken perceel (Pachthofstraat 147), zonder dat hij daarvan evenwel enig bewijsstuk voorlegt, ook niet in zijn laatste memorie. Tevens stelt hij dat zijn moeder het vruchtgebruik over deze woning heeft behouden “waardoor zij er nog ingeschreven staat”. In zijn verzoekschrift stelt de verzoeker dan weer dat hij gedurende meer dan tien jaar heeft gewoond in het bijgebouw (Pachthofstraat 149),

zonder evenwel te preciseren over welke periode het ging, laat staan dat hij enig bewijsstuk voorlegt waaruit blijkt dat hij er bij het indienen van het beroepschrift dat heeft geleid tot de bestreden beslissing, niet langer zijn woonplaats had. In zijn memorie van wederantwoord geeft de verzoeker alleszins Pachthofstraat 149 op als adres. In zijn laatste memorie geeft de verzoeker Pachthofstraat 147 op als adres, zonder evenwel met enig stuk te staven dat hij op dat adres zijn woonplaats heeft. Uit dit alles kan worden opgemaakt dat de verzoeker niet aantoont dat hij ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing niet woonde in het bijgebouw, laat staan dat “het nooit de bedoeling was (...) om aan de achterbouw de bestemming wonen te geven”.

Aldus toont de verzoeker niet aan dat de verwerende partij zich heeft gebaseerd op een verkeerde of onzorgvuldige feitenvinding, gelet op de door de verzoeker zelf meegedeelde, niet ondubbelzinnige gegevens.

Het tweede middelonderdeel is eveneens ongegrond.

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 elf mei 2010,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens