

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 169.044 van 16 maart 2007
in de zaak A. 54.679/X-9425.**

In zake : Frans DOX,
 wonende te Meerhout,
 Genelaar 22

tegen :

het VLAAMSE GEWEST,
dat woonplaats kiest bij
advocaat H. Sebreghs,
kantoor houdende te Antwerpen,
Mechelsesteenweg 27.

DE RAAD VAN STATE, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Frans Dox op 18 november 1993 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 8 september 1993 van de Vlaamse minister van Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Binnenlandse Aangelegenheden waarbij hem de bouwvergunning geweigerd wordt tot het regulariseren van de wijziging van de voor- en zijgevel en het bouwen van een veranda met betrekking tot een woning gelegen te Meerhout, Genelaar 22, kadastraal gekend sectie D, nr. 426 b, c en d;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door eerste auditeur F. De Buel;

Gelet op de beschikking van 5 april 2000 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 8 september 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 10 oktober 2006;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat S. Hooyberghs, die loco advocaat R. Beckers verschijnt voor verzoeker, en van advocaat H. Sebreghts, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd F. De Buel;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST :

De feitelijke gegevens van de zaak

1. Op 23 juli 1980 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meerhout aan verzoeker een vergunning voor het bouwen van een veestal voor vetstieren op een perceel te Meerhout, Genelaar 22, gelegen in het bij gewestplan vastgesteld agrarisch gebied. De bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen reikt hem op 19 juli 1994 een vergunning uit voor het bouwen van een woonhuis op het perceel, omdat “uit het onderzoek is gebleken dat de woning zou worden gebouwd bij een volwaardig agrarisch bedrijf”.

Op 5 juni 1990 dient verzoeker in verband met het woonhuis een bouwaanvraag in tot “wijzigen van voorgevel en aanleg caféterrassen”. Het college van burgemeester en schepenen weigert de vergunning bij beslissing van 20 augustus 1990, onder meer omdat de ingediende aanvraag tot doel heeft “de onwettige gebruikswijziging en de in overtreding uitgevoerde werken te regulariseren, hetgeen niet kan aanvaard worden gelet op de ligging in een agrarisch gebied”.

De bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen verwerpt op 14 mei 1992 verzoekers beroep tegen de collegebeslissing. Ook het beroep tegen de beslissing van de bestendige deputatie wordt verworpen, bij beslissing van 8 september 1993 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden. De minister overweegt onder meer :

“Overwegende dat huidige aanvraag niet de eigenlijke gebruikswijziging, enkel de bouwwerken als dusdanig betreft;

Overwegende dat op grond van de bedoeling die ten grondslag ligt aan de indeling van een gewest in onderscheiden bestemmingsgebieden en meer bepaald op grond van het oogmerk waarmee een agrarisch gebied wordt aangeduid, aangenomen mag worden dat het begrip ‘leefbaar bedrijf’, dat in artikel 11 wordt gehanteerd, als een norm geldt waaraan de in een agrarisch gebied in te planten bouwontwerpen getoetst dienen te worden; dat dit begrip uiteraard gebonden is aan de uitvoering en de toepassing van de ruimtelijke ordenings- en stedenbouwwet; dat die wet niet gericht is op de organisatie van, of het toezicht op de landbouw als economische bedrijvigheid, doch op de oordeelkundige ordening van het grondgebied en de indeling ervan in zoveel mogelijk homogene delen die elk bestemd, en dus voorbehouden zijn, voor een bepaalde soort van activiteiten van de mens, zoals bewoning, nijverheid, landbouw, enz.; dat het begrip dan ook niet uitgelegd kan worden in de zin van ‘economisch leefbaar bedrijf’; dat voor de toepassing van artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 de overheid die op de bouwaanvraag voor een landbouwbedrijf beschikt enkel dient na te gaan of het uit stedenbouwkundig oogpunt wel om een werkelijk landbouwbedrijf gaat, met andere woorden of aan de hand van de ingediende bouwplannen in redelijkheid aangenomen kan worden dat de ontworpen bouwwerken geen gebouw betreffen dat niet beantwoordt aan de bestemming van ‘agrarisch gebied’ en bijgevolg in een dergelijk gebied niet thuishoort;

Overwegende dat bij het onderzoek van de vraag of het kwestieuze gebouw beantwoordt aan de bestemming agrarisch gebied, en bijgevolg in een dergelijk gebied thuishoort, er rekening mee dient gehouden dat betrokkene op 22 juli 1980 de vergunning verkreeg voor het bouwen van een veestal voor vetstieren, vergunning die op 12 juni 1981 met één jaar werd verlengd; dat het college van burgemeester en schepenen in zitting van 5 januari 1984 de vergunning voor het bouwen van het betreffende woonhuis weigerde omwille van het feit dat het ministerie van landbouw een ongunstig advies had uitgebracht met betrekking tot de volwaardigheid van het bedrijf; dat het beroep tegen deze beslissing door de bestendige deputatie werd ingewilligd op 19 juli 1984 op basis van in beroep aangepaste plannen; dat door de gemeentelijke politie op 11 december 1985 proces-verbaal werd opgesteld wegens het wijzigen van het gebruik van een gedeelte van het vergunde woonhuis, in casu dat de op het bouwplan voorziene dubbele garage werd ingericht en gebruikt als gelagzaal voor een herberg; dat de staking van de onwettige gebruikswijziging werd bevolen en door de burgemeester bekrachtigd; dat op 16 mei 1988 door de gemeentelijke politie een nieuwe overtreding werd vastgesteld, met name het bouwen van een volledig gesloten horecaterras; dat ook hiervoor de staking der werken werd bevolen en bekrachtigd; dat de horecazaak, volgens appellant, wordt uitgebaat door zijn echtgenote en dat hijzelf een volwaardig landbouwbedrijf runt, omschreven als volgt : in exploitatie als eigendom : 3 ha weiland te Meerhout; als pachter : 3 ha te Meerhout (verpachter Peltzer de Menten de Horne) - verbouwen van maïs, 1 ha te Vorst - 10 zoogdieren, 3 ha te Meerhout - Volmolen - 80 schapen, 65 a (verhuurder Van Kerckhoven) - maïs en 74a80 te Vorst - Laakdal - graan; machinepark met de nodige herstellingsruimte : tractor, hooimachine met compressinstallatie, maaimachine, breedploegmachine, aalton, culter, enz.;

Overwegende dat bovenstaande gegevens onvoldoende aantonen dat ter plaatse een werkelijk landbouwbedrijf wordt uitgebaat; dat, zoals uit het eerder vermelde landbouwkundig advies is gebleken, de op het perceel vergunde veestal voor vetstieren, aanleiding om op het bewuste goed de zogenaamde ‘bedrijfswoning’ te gaan situeren, nog steeds niet is in gebruik genomen; dat appellant evenmin een dergelijke ingebruikname in het vooruitzicht stelt; dat

uit al deze feiten dient gekonkludeerd dat de aanvraag een residentiële woongelegenheden, eerder dan een bedrijfswoning betreft; dat dergelijke woning strijdig is met de in het gewestplan vastgelegde bestemming;

Overwegende dat, volgens artikel 2, §1 van de gewijzigde stedenbouwwet, de gewestplannen verordenende kracht bezitten en bindend zijn zowel voor de partikulier die op een grond wenst te bouwen als voor de vergunningverlenende overheid; dat van een dergelijk plan alleen mag worden afgeweken in de gevallen en in de vormen bepaald door de wet; dat volgens artikel 87 van de stedenbouwwet, ingevoegd bij decreet van 23 juni 1993, in dit artikel 2, §1 een lid is ingevoegd stellende dat bij het onderzoek van bouw- of verkavelingsaanvragen, andere dan voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare diensten, geen toepassing kan gemaakt worden van regelen in verband met de inrichting en de toepassing van ontwerp-gewestplannen en gewestplannen die de mogelijkheid scheppen om van deze plannen af te wijken of uitzonderingen toe te laten waardoor kan worden gebouwd of verkaveld;

Overwegende dat, volgens artikel 79 van de gewijzigde stedenbouwwet zoals ingevoegd bij decreet van 28 juni 1984, waarbij het artikel 45, §2 werd aangevuld met een aantal leden, en gewijzigd bij decreet van 23 juni 1993, de gemachtigde ambtenaar mag afwijken van de voorschriften van een ontwerp-gewestplan of gewestplan indien de aanvraag betrekking heeft op hetzij het verbouwen van een bestaand vergund gebouw op dezelfde plaats, hetzij het uitbreiden van een bestaand vergund gebouw met een gebouw of een vaste inrichting op de voorwaarde dat de uitbreiding het noodzakelijk gevolg is van overeenkomstig het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, voorgeschreven algemene, sektoriële of bijzondere voorwaarden strekkende tot het bevorderen van de kwaliteit van het leefmilieu; dat de verbouwing oppervlaktevermeerdering noch volumevermeerdering van het bestaande vergunde gebouw kan inhouden; dat de uitbreiding van een bestaand vergund gebouw slechts die vermeerdering die het noodzakelijk gevolg is van in het raam van het voornoemde decreet van 28 juni 1985 voorgeschreven algemene, sektoriële of bijzondere voorwaarden strekkende tot het bevorderen van de kwaliteit van het leefmilieu inhouden; dat de afwijking slechts kan verleend worden op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad; dat dit onder meer betekent dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden en dat de voorziene verweving van functies de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang brengt of verstoort; dat voor verbouwingen en uitbreidingen van bestaande vergunde gebouwen in de agrarische gebieden het advies van het Bestuur voor Landinrichting van de Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting dient gevraagd; dat bij ontstentenis van dit advies binnen dertig dagen het geacht wordt gunstig te zijn; dat de aanvraag dient te worden onderworpen aan een openbaar onderzoek;

Overwegende dat voorliggende aanvraag een oppervlaktevermeerdering met 39 m² en een volumevermeerdering met circa 95 m³ inhoudt; dat bovenstaande afwijkingsregeling alleen al om die reden geen toepassing kan vinden”.

De grond van de zaak

2.1. In een *eerste middel* betoogt verzoeker dat het besluit ten onrechte in aanmerking neemt dat onvoldoende is aangetoond dat ter plaatse een werkelijk landbouwbedrijf wordt uitgebaat, en dat het verkeerdelijk concludeert dat de aanvraag een residentiële woongelegenheden betreft. Hij benadrukt dat de woning bij

besluit van 19 juli 1984 door de bestendige deputatie vergund is als woning van de exploitanten van een bedrijf in een agrarisch gebied, dat de aangevraagde werken de aard, de hoofdfunctie en bestemming van de woning niet wijzigen, en dat de woning in hoofdzaak blijft dienen als woning voor zijn gezin.

2.2. Geroepen om een bouwaanvraag te beoordelen met betrekking tot de regularisatie van “enkele veranderingswerken” aan, en het aanleggen van een caféterras bij, een woning die initieel werd vergund als een in artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen bedoelde woning van de exploitanten, heeft de verwerende partij gemeend dat de aanvraag eerder een residentiële woongelegenheid betrof dan een bedrijfswoning. De bestreden beslissing vermeldt uitdrukkelijk op grond van welke gegevens de minister tot die conclusie komt.

In het besproken middel wordt niet aannemelijk gemaakt dat die gegevens foutief of irrelevant zijn. Aldus, bijvoorbeeld, betwist verzoeker in het middel niet dat de op het perceel vergunde veestal voor vetstieren de aanleiding was om op het goed de zogenaamde “bedrijfswoning” te vestigen, noch toont hij overtuigend aan dat ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing de veestal wel al in gebruik was genomen of dat hij toen een effectieve ingebruikneming tenminste in het vooruitzicht stelde.

Voorts blijkt niet dat de minister de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid te buiten is gegaan door uit de betrokken gegevens te hebben afgeleid dat onvoldoende vaststaat “dat ter plaatse een werkelijk landbouwbedrijf wordt uitgebaat” en dat aan de hand van de ingediende bouwplannen niet “in redelijkheid aangenomen kan worden” dat de aanvraag een gebouw betreft dat aan de bestemming “agrarisch gebied” beantwoordt.

Het middel is ongegrond.

3.1. Volgens een *tweede middel* wordt ten onrechte gesteund op of verwezen naar “de eventuele bestemmingswijziging” en is om die reden ook het advies van 3 april 1991 van de dienst Ordening Platteland van de administratie Milieu, Natuur en Landinrichting ten onrechte negatief. Uiteengezet wordt dat de gevraagde bouwvergunning kan worden verleend “zonder dat er enig risico bestaat

dat de landinrichting in gevaar wordt gebracht”, en dat er anders over oordelen betekent “dat een landbouwer nooit een wijziging, zelfs geen kleine, aan zijn woning zou kunnen aanbrengen, waardoor een landbouwer met een woning in een agrarisch gebied, gediscrimineerd zou worden in vergelijking met de eigenaars van woningen in andere gebieden”.

3.2. Het middel valt wezenlijk samen met het eerste middel. Antwoordend op verzoekers bezwaar dat de gebruikswijziging die deze uitvoerde niet de hoofdfunctie van het betrokken gebouw wijzigt en dat de appreciatie of de gebruikswijziging al dan niet vergunningsplichtig is aan de rechter dient overgelaten, heeft de minister in de bestreden beslissing uitdrukkelijk doen kennen niet “de eigenlijke gebruikswijziging” te beoordelen, maar “enkel de bouwwerken als dusdanig”. Waarna hij, op grond van de in de beslissing uitdrukkelijk vermelde gegevens, tot de conclusie is gekomen “dat de aanvraag een residentiële woongelegenheid, eerder dan een bedrijfswoning betreft”. Het blijkt niet dat verwerende partij zich daarvoor op ondeugdelijke grond heeft gebaseerd of met haar conclusie de grenzen van haar appreciatievrijheid overschreed.

Het middel is ongegrond.

4.1. Naar luid van een *derde middel* heeft de minister, in strijd met artikel 55, § 3, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, niet geantwoord op verzoekers argument dat “het *in casu* niet [gaat] over een aanvraag tot een bouwvergunning wegens bestemmingswijziging van een gegund gebouw [...], terwijl men zich in casu ook wel de vraag kan stellen of dergelijke aanvraag wel dient te gebeuren, daar de hoofdfunctie van het gebouw van verzoeker nog steeds is, woonst te verschaffen aan het gezin van verzoeker, zodat de hoofdfunctie dezelfde is gebleven”.

4.2. Het middel voegt niets toe aan het eerste en het tweede middel. Het is net als die middelen ongegrond, om dezelfde redenen.

5.1. In een *vierde middel* doet verzoeker gelden dat “voor de wijzigingen in de voorgevel en het aanbouwen van een terras in feite het advies van de gemachtigde ambtenaar niet vereist was (K.B. 16.12.1971 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn ofwel van de bemoeiing van een

architect, ofwel van de bouwvergunning, ofwel van een eensluidend advies van de gemachtigd ambtenaar, artikel 3, 1/ (aanbrengen van uitstalramen...) en 10/ - 11/)

5.2. Het doet niet ter zake of het college van burgemeester en schepenen, met het oog op zijn beslissing van 27 augustus 1990 over verzoekers bouwaanvraag, al dan niet terecht het advies van de gemachtigde ambtenaar heeft ingewonnen. Onderhavig beroep is immers niet tegen de collegebeslissing gericht, maar tegen de beslissing van 8 september 1993 van de Vlaamse minister die, ten gevolge van het administratief beroep tegen het besluit van 14 mei 1992 van de bestendige deputatie, in de plaats van dat besluit is gekomen - welk besluit overigens zélf reeds in de plaats was gekomen van de collegebeslissing van 27 augustus 1990.

Het middel leidt niet tot vernietiging.

6.1 Volgens een *vijfde middel* heeft de Vlaamse minister zich ten onrechte gesteund op artikel 79 van de al voormelde wet van 29 maart 1962, zoals gewijzigd bij decreet van 23 juni 1993, omdat verzoekers bouwaanvraag reeds van 5 juni 1990 dagtekent en de gegrondheid ervan dan ook beoordeeld moet worden “in het kader van de op 5 juni 1990 geldende wetsbepalingen in verband met ruimtelijke ordening en stedenbouw”. Bovendien betoogt verzoeker dat “de Vlaamse Minister, zich steunende op het nieuwe artikel 79 van de Stedenbouwwet, citeert dat voor verbouwingen en uitbreidingen van bestaande vergunde gebouwen in de agrarische gebieden, het advies van het bestuur van de Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting dient gevraagd”, maar dat niet blijkt “dat dit advies gevraagd werd naar aanleiding van het vernieuwd artikel 79 Stedenbouwwet”.

6.2. De overheid is er in principe toe verplicht te beslissen volgens het alsdan geldende recht. Aldus is de vergunningverlenende overheid die uitspraak doet over een bouwaanvraag niet gebonden door de reglementering die van toepassing is op de datum van de aanvraag, maar is zij integendeel ertoe gehouden de reglementering toe te passen die van toepassing is op het ogenblik dat zij over de aanvraag uitspraak doet. Verwerende partij had te dezen geen keuze. Zij mocht op 8 september 1993 niet de wijzigingen voorbijzien die het decreet van 23 juni 1993 aan de wet van 29 maart 1962 toebracht, inzonderheid aan artikel 79 (tot aanvulling van artikel 45, § 2) van de wet.

Het eerste onderdeel van het middel is ongegrond.

Niet ten onrechte reageert verwerende partij op het tweede onderdeel van het middel: “Het is niet omdat de Minister een uitgebreide opsomming geeft van de bepalingen van een bepaald artikel, dat hij hierdoor verplicht zou worden elk onderdeel van deze bepalingen na te leven wanneer daardoor het resultaat niet beïnvloed wordt. Dit is zeker niet het geval als uit de concrete situatie blijkt dat door het niet vervuld zijn van één van de voorwaarden, reeds vaststaat dat helemaal geen toepassing van de bewuste afwijkingsregeling kan gemaakt worden”.

In dat verband moet met het bevoegd lid van het auditoraat, in zijn verslag, worden vastgesteld dat verzoekers aanvraag in hoofdzaak betrekking heeft op het uitbreiden van een bestaand vergund gebouw met een gebouw of een vaste inrichting -namelijk met een overdekt terras met een oppervlakte van 39 m² en een volume van 95 m³-, dat het artikel 79 dan alleen in de mogelijkheid van een afwijking van de voorschriften van een ontwerp-gewestplan of gewestplan voorziet “op voorwaarde dat de uitbreiding het noodzakelijk gevolg is van overeenkomstig het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, voorgeschreven algemene, sectoriële of bijzondere voorwaarden strekkende tot het bevorderen van de kwaliteit van het leefmilieu”, dat te dezen niet aan die voorwaarde voldaan is, en dat verwerende partij bijgevolg terecht de toepassing van de afwijkingsregeling van het artikel 79 heeft afgewezen “alleen al” omdat verzoekers aanvraag een oppervlaktevermeerdering met 39 m² en een volumevermeerdering met ongeveer 95 m³ inhoudt.

Ook het tweede onderdeel van het middel is ongegrond.

OM DIE REDENEN
BESLUIT DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
zestien maart 2007, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH. J. BOVIN,

wnd. kamervoorzitter,

staatsraad,

J. LUST,

staatsraad,

G. VAN HAEGENDOREN,

staatsraad,

Mevr. S. DOMS,

griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

J. BOVIN.