RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 203.800 van 7 mei 2010
in de zaak A. 169.293/X-12.654.

In zake: 1. Flavio DAL BO
2. Margaretha THOMAS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pascal Mallien
kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
Meir 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Van Bever
kantoor houdend te 1850 GRIMBERGEN
Pastoor Woutersstraat 32, bus 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 9 januari 2006, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 10 oktober 2005 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende weigering van de vergunning voor verbouwingswerken aan een tweewoonst op een perceel gelegen te Meise, Beekstraat, kadastraal bekend sectie B, nr. 272/n/r.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Pierrot T'Kindt heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 januari 2010.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jeroen De Coninck, die loco advocaat Pascal Mallien verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Marc Van Bever, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Pierrot T'Kindt heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven, daartoe gemachtigd bij beslissing van 2 april 2009 van de adjunct-auditeur-generaal.

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. Na het vaststellen van een stedenbouwrechtelijke inbreuk bij een proces-verbaal van 21 juni 2002 en het uitvaardigen van een bevel tot staking van de aangevatte werken, bekrachtigd door de stedenbouwkundige inspecteur op 1 juli 2002, hebben de verzoekende partijen op 30 januari 2003 (datum van het ontvangstbewijs) bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise een aanvraag ingediend strekkende tot de afgifte van een stedenbouwkundige regularisatievergunning voor het verbouwen en instandhouden van een landelijke woning gelegen te Meise, Beekstraat, kadastraal bekend sectie B, nrs. 272/n en 272/r.

Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het voormelde terrein gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, alsook in reservatie- en erfdienstbaarheidgebied. Het is niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling.

4. Tijdens het openbaar onderzoek worden geen bezwaren ingediend.

5. Op 9 april 2003 verleent de afdeling Land een ongunstig advies wegens het overschrijden van de draagkracht van het agrarisch gebied door een te sterke residentialisering.

6. Op 28 april 2003 laat de afdeling Wegen en Verkeer Vlaams-Brabant het volgende weten aan de afdeling ROHM Vlaams-Brabant:

> "Gezien de aanvraag zich situeert in de vrije strook van de autosnelweg werd door mijn afdeling een voorlopig negatieve beoordeling overgemaakt aan betrokkene op 11/2/2003 met dezelfde referte. Na een intern onderzoek stel ik nu voor deze aanvraag negatief te adviseren en dit om volgende redenen:
> - De inplanting is voorzien in de vrije strook van de autosnelweg.
> - Dat er ondanks het vaststellen van de bouwovertreding en het stilleggen van de werken door de stedebouwkundige ambtenaar van de gemeente Meise, er toch verder verbouwingen werden uitgevoerd.
> - Er nooit een advies aan mijn afdeling werd aangevraagd.
> - Uit de bouwplannen van de regularisatieaanvraag, kan zeer moeilijk uitgemaakt worden wat de toestand was vóór de verbouwingen en hierdoor het opstellen van een tegensprekelijke plaatsbeschrijving onmogelijk is geworden, dit in functie van de eventuele procedure voor het afzien van de meerwaarde.
>
> Kan u mij op de hoogte brengen van uw visie en beslissing hieromtrent".

7. Op 9 maart 2004 verleent de afdeling Wegen en Verkeer Vlaams-Brabant aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise negatief advies over de aanvraag om reden van de ligging van de betrokken woning in een reservatiestrook van de autosnelweg A12, zoals ingetekend op het voornoemde gewestplan:

> "In aansluiting op mijn brief van 11/02/03 en na het inwinnen van bijkomende informatie, zowel bij uw gemeente als bij de afdeling Ruimtelijke Ordening te Leuven en in navolging van het advies van onze afdeling Juridische dienstverlening, kan ik u het volgende mededelen.
>
> Voor de regularisatieaanvraag met betrekking tot de woning Beekstraat nr. 41 wordt een NEGATIEF ADVIES gegeven om reden van zijn ligging in een reservatiestrook van de autosnelweg Al2, zoals ingetekend op het gewestplan Halle - Vilvoorde - Asse (KB 07/03/1977).
>
> In overdruk wordt langs de Al2 een erfdienstbaarheidgebied aangewezen zoals bedoeld in artikel 18.7.3 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerpgewestplannen en de gewestplannen.
>
> Overeenkomstig deze bepaling kunnen in reservatie- en erfdienstbaarheidgebieden perken worden gesteld aan de werken en handelingen om de nodige ruimte te reserveren voor het uitvoeren van werken van openbaar nut of om deze werken te beschermen of in stand te houden".

8. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise verleent op 22 maart 2004 ongunstig preadvies over de aanvraag wegens het bindend karakter van het voormelde advies van de afdeling Wegen en Verkeer Vlaams-Brabant, dat het evenwel bekritiseert als achterhaald en in strijd met artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO).

9. In zijn ongunstig advies van 2 april 2004 sluit de gemachtigde ambtenaar zich aan bij het voormelde standpunt van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise.

10. Bij besluit van 21 april 2004 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise de vergunningsaanvraag ingevolge de voormelde ongunstige adviezen van de afdeling Wegen en Verkeer Vlaams-Brabant en van de gemachtigde ambtenaar.

11. De verzoekende partijen dienen op 19 mei 2004 tegen het voormelde weigeringsbesluit administratief beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

12. Gezien het uitblijven van een beslissing van de bestendige deputatie binnen de decretaal voorziene termijn, dienen de verzoekende partijen op 2 december 2004 beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

13. Op 10 oktober 2005 beslist de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening het voormelde beroep niet in te willigen en de gevraagde vergunning te weigeren.

Dit is de bestreden beslissing, waarin onder meer het volgende wordt overwogen:

> "Overwegende dat belanghebbenden een aanvraag doen voor de regularisatie voor het verbouwen van een tweewoonst; dat de bestaande woning met kamers onder het dak is gewijzigd naar een woning met kamers op de verdieping en uitgebouwd dak; dat het ingrijpende verbouwingswerken betreft; dat de werken tijdens de ruwbouwfase werden stilgelegd; dat op 21 juni 2002 een proces verbaal van vaststelling werd opgemaakt voor het uitvoeren van verbouwingswerken aan het woongebouw; dat het bevel tot staking der werken werd bekrachtigd door de stedenbouwkundig inspecteur op 1 juli 2002;
>
> Overwegende dat de particulier in beroep komt wegens het uitblijven van de beslissing van de bestendige deputatie; dat de advocaat van belanghebbende in zijn beroepschrift onder meer stelt dat ten tijde van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning er geenszins een advies aan de afdeling Wegen

en Verkeer Vlaams Brabant diende te worden gevraagd; dat dit thans blijkbaar verplicht is, gelet op de decretale wijziging van artikel 111,§5, punt 1 van het decreet betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999; dat uit het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar echter blijkt dat deze de mening is toegedaan dat het ongunstig advies van de afdeling Wegen en Verkeer Vlaams Brabant, dat zelfs niet had moeten aangevraagd worden ten tijde van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, ook bindend is voor de bestendige deputatie; dat volgens de advocaat het advies slechts bindend is in eerste aanleg voor het college van burgemeester en schepenen; dat het ook niet bindend kan zijn op het niveau van de Vlaamse Regering; dat de advocaat verder hoopt dat de Minister rekening zal houden met het juiste standpunt van de gemeente Meise; dat het ongunstig advies van de afdeling Wegen en Verkeer Vlaams Brabant door de advocaat ook ter zijde wordt geschoven daar het geruggesteund is op de aanleg van een laterale weg langs de Al2, die in strijd zou zijn met de afbakening van het VEN-gebied, ten noorden van de bedoelde woningen, het zogenaamd Leefdaalbos;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen op 22 maart 2004 een ongunstig advies heeft geformuleerd; dat de aanvraag volgens haar voldoet aan artikel 145bis en 195 quinquies van het decreet ruimtelijke ordening; dat de afdeling Wegen Vlaams Brabant een ongunstig advies heeft uitgebracht omdat de aanvraag binnen een reservatiezone langs de Al2 voor de aanleg van een parallelweg gelegen is; dat de aanleg van deze weg niet meer strookt met de huidige beleidslijn en visie van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (aantasting van VEN-gebied) en in strijd is met artikel 4 van het decreet ruimtelijke ordening; dat het negatief advies van de afdeling Wegen en Verkeer bindend is, nog steeds aldus het college;

Overwegende dat de grond volgens het gewestplan Halle - Vilvoorde - Asse, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977, gelegen is in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied; dat in dit gebied, overeenkomstig de noodzakelijke samenlezing der artikelen 11 en 15 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp - gewestplannen en de gewestplannen, bestemd voor de landbouw in de ruime zin, bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen; dat de daar voorgestelde handelingen en werken de schoonheidswaarde van het landschap niet mogen in gevaar brengen;

Overwegende dat kwestieuze grond niet gelegen is binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling; dat wegens het ontbreken van enig gedetailleerd ordeningsplan de vergunningverlenende overheid de voorliggende vraag dient te evalueren aan de hand van de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het vigerend gewestplan;

Overwegende dat een openbaar onderzoek werd gehouden dat geen bezwaren tot gevolg had;

Overwegende dat de afdeling Land van AMINAL op 9 april 2003 het volgende voorwaardelijk ongunstig advies heeft verleend :

‘...

- Het betreft een grondige verbouwing van een gedesaffecteerde hoeve, gelegen in agrarisch gebied in een woonkorrel, ontsloten door een gemeenteweg.
- Deze grondige verbouwing tot een ruime residentie, ons inziens weliswaar nipt binnen de volumenormen, overschrijdt de draagkracht van het agrarisch gebied door een te sterke residentialisering.

- Voor de definitieve juridisch-administratieve afweging verwijzen wij naar de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar.';

Overwegende dat de vergunningverlenende overheid steeds moet oordelen op basis van de wetgeving die geldt op het moment van het nemen van de beslissing; dat voorliggende aanvraag naar aanleiding van de hogere beroepsprocedure wordt beoordeeld in het kader van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening dat momenteel van kracht is; dat in dit decreet artikel 111,§5 punt 1 van toepassing is dit stelt dat het advies van de afdeling Wegen en Verkeer een bindend karakter heeft;

Overwegende dat de aanvraag gesitueerd is in de onmiddellijke nabijheid van de A12; dat een hoek van de woning op circa 20,00 m van de rand van de autosnelweg staat; dat in §5 van artikel 111 van het decreet ruimtelijke ordening het volgende wordt gesteld :

'Voor de volgende aanvragen worden steeds adviezen ingewonnen, die bindend zijn, voor zover ze negatief zijn of voorwaarden opleggen: 1/alle aanvragen op percelen die gelegen zijn langs gewestwegen, alsmede alle aanvragen op percelen die op minder dan 30 meter afstand liggen van het domein van autosnelwegen, hoofdwegen en primaire wegen I, worden voor advies voorgelegd aan de administratie die de weg beheert';

Overwegende dat de afdeling Wegen en Verkeer Vlaams Brabant op 24 april 2003 het volgende advies verleende :

'...

- De inplanting is voorzien in de vrije strook van de autosnelweg.
- Dat er ondanks het vaststellen van de bouwovertreding en het stilleggen van de werken door de stedenbouwkundige ambtenaar van de gemeente Meise, er toch verder verbouwingen werden uitgevoerd.
- Er nooit een advies aan mijn afdeling werd aangevraagd.
- Uit de bouwplannen van de regularisatieaanvraag, kan zeer moeilijk uitgemaakt worden wat de toestand was vóór de verbouwingen en hierdoor het opstellen van een tegensprekelijke plaatsbeschrijving onmogelijk is geworden, dit in functie van de eventuele procedure voor van het afzien van de meerwaarde.';

Overwegende dat de afdeling Wegen en Verkeer Vlaams Brabant op 9 maart 2004 het volgende ongunstig advies heeft verleend:

'...In aansluiting op mijn brief van 11 februari 2003 en na het inwinnen van bijkomende informatie, zowel bij uw gemeente als bij de afdeling Ruimtelijke Ordening te Leuven en in navolging van het advies van onze afdeling Juridische Dienstverlening, kan ik u het volgende mededelen.

Voor de regularisatieaanvraag met betrekking tot de woning Beekstraat nr.41 wordt een NEGATIEF ADVIES gegeven om reden van zijn ligging in een reservatiestrook van de autosnelweg Al2, zoals ingetekend op het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (KB 07/03/1977).

In overdruk wordt langs de A12 een erfdienstbaarheidsgebied aangewezen zoals bedoeld in artikel 18.7.3. van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen;

Overeenkomstig deze bepaling kunnen in reservatie-en erfdienstbaarheidsgebieden perken worden gesteld aan de werken en handelingen om de nodige ruimte te reserveren voor het uitvoeren van werken van openbaar nut of om deze werken te beschermen of in stand te houden.';

Overwegende dat een advies van de wegbeheerder, verleend in toepassing van artikel 111 van het decreet bindend is voor de vergunningverlenende overheid, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep;

Overwegende dat door de geplande werken op een dergelijke korte afstand van de autosnelweg (een hoek van de woning staat slechts op circa 20,00 m van

de rand van de autosnelweg), vlakbij de bocht van de Beekstraat, een toestand zal bestendigd worden die weinig stedenbouwkundig aanvaardbaar is en de plaatselijke aanleg niet ten goede komt;

Overwegende dat gezien de hierboven aangehaalde gegevens, het ongunstig bindend advies van de afdeling Wegen en Verkeer, zijn de gevraagde, te regulariseren werken, die een situatie zouden bestendigen die stedenbouwkundig onaanvaardbaar is, niet voor vergunning vatbaar; dat het beroep van de particulier wordt verworpen".

IV. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

14. De verzoekende partijen roepen in een enig middel de schending in van "de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek (...) van de materiële motiveringsplicht juncto artikel 18.7.3 van (het koninklijk besluit van) 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerpgewestplannen en gewestplannen", van "de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen" en van "het redelijkheidsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel":

"Algemeen

Overeenkomstig artikel 18.7.3. van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerpgewestplannen en gewestplannen kunnen beperkingen worden gesteld aan de werken en handelingen in de reservatie- en erfdienstbaarheidgebieden om de nodige ruimte te reserveren voor het uitvoeren van werken van openbaar nut, of om deze werken te beschermen of in stand te houden.

In eerste instantie zal vastgesteld worden dat het artikel 18.7.3. van het bovenvermelde KB van 28 december 1972 geschonden wordt door een gebrekkige motivering. Het bestreden besluit van de Minister van Ruimtelijke Ordening verwerpt het beroep op basis van een negatief advies van de afdeling Wegen en Verkeer van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Er zal opgemerkt worden dat dit advies net de materiële motiveringsplicht schendt en bijgevolg onwettig was waardoor de Minister het advies buiten beschouwing had moeten laten.

Overeenkomstig artikel 2 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen moeten de bestuurshandelingen van de administratieve overheden uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Overeenkomstig artikel 3 van deze wet moet de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en moet deze motivering tevens afdoende zijn.

Vermits Uw Raad haar beoordeling van de eisen van de plaatselijk aanleg of goede ruimtelijke ordening niet vermag in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid; dat zij in de uitvoering van haar wettigheidstoezicht enkel bevoegd is na te gaan of de bevoegde overheid bij het verlenen of het weigeren van de vergunning is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of de bevoegde overheid deze correct heeft beoordeeld en op grond daarvan in redelijkheid tot het besluit is kunnen komen dat de

verbouwingswerken overeenkomstig de bij de aanvraag gevoegde plannen al dan niet verenigbaar is met de eisen van de goede plaatselijke aanleg of een behoorlijke ruimtelijke ordening, dient de motiveringsplicht bijzonder ernstig te worden onderzocht - vervolgens getoetst aan het redelijkheidsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel.

In tweede instantie zal worden opgemerkt dat het omstreden besluit enkel stelt dat de geplande werken op een dergelijke korte afstand van de autosnelweg (een hoek van de woning staat slechts op circa 20 meter van de rand van de autosnelweg), vlakbij de bocht van de beekstraat, een toestand zal bestendigd worden die weinig stedenbouwkundig aanvaardbaar is en de plaatselijke aanleg niet ten goede komt in weerwil van de juiste feitelijke omgeving en de dienaangaande gevoerde argumentatie.

Schending van specifiek art. 18.7.3. van het KB van 28 december 1972 juncto de materiële motiveringsplicht

Het goed is gelegen in de erfdienstbaarheidstrook die langs de A12 in overdruk is aangewezen in het gewestplan Halle - Vilvoorde - Asse.

Het artikel 18.7.3. van het vermelde KB van 28 december 1972 vermeldt het volgende:

> ‘in reservatie en erfdienstbaarheidgebieden kunnen perken worden gesteld aan de werken en handelingen om de nodige ruimte te reserveren voor het uitvoeren van werken van openbaar nut, of om deze werken te beschermen of in stand te houden’.

Volgens vaste rechtspraak van uw Raad van State impliceert het artikel 18.7.3. van het KB van 28 december 1972 geen absoluut bouwverbod.

In het arrest (...) wordt dienaangaande door uw raad het volgende gesteld:

> ‘Overwegende dat naar luid van artikel 18.7.3., van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerpgewestplannen en gewestplannen, de reservatie- en erfdienstbaarheidgebieden de gebieden zijn waar perken kunnen worden gesteld aan de handelingen en werken, teneinde de nodige ruimte te reserveren voor de uitvoering van de werken van openbaar nut , of om deze werken te beschermen of in stand te houden; dat deze bepaling de overheid weliswaar machtigt in die gebieden perken te stellen aan handelingen en werken maar dat ze op dit stuk geen absoluut verbod instelt; dat de overheid op zijn minst dient aan te geven welke plannen er met betrekking tot het gebied zijn en wat de weerslag daarvan is voor de vergunningsaanvraag.’

Wanneer dit laatste getoetst wordt aan het besluit van de Minister dd. 10 oktober 2005 kan vastgesteld worden dat de Minister zijn beslissing steunt op het advies van de afdeling Wegen en Verkeer van 9 maart 2004 (...). Hierin wordt het volgende gesteld:

> ‘In aansluiting op mijn brief van 11 februari 2003 en na het inwinnen van bijkomend informatie, zowel bij uw gemeente als bij de afdeling Ruimtelijke Ordening te Leuven en in navolging van het advies van onze afdeling Juridische Dienstverlening, kan ik u het volgende meedelen.
>
> Voor de regularisatieaanvraag met betrekking tot de woning Beekstraat nr. 41 wordt een Negatief advies gegeven om redenen van zijn ligging in een reservatiestrook van de autosnelweg A12, zoals ingetekend op het gewestplan Halle - Vilvoorde - Asse (KB 07/03/1977).
>
> In overdruk wordt langs de A12 een erfdienstbaarheidgebied aangewezen zoals bedoeld in artikel 18.7.3. van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp - gewestplannen en de gewestplannen;
>
> Overeenkomstig deze bepaling kunnen in reservatie- en erfdienstbaarheidgebieden perken worden gesteld aan de werken en handelingen om de nodige ruimte te reserveren voor het uitvoeren van

werken van openbaar nut of om deze werken te beschermen of in stand te houden.

Het bestreden besluit bepaalt vervolgens:

‘Overwegende dat een advies van de wegbeheerder, verleend in toepassing van artikel 111 van het decreet bindend is voor de vergunningverlenende overheid, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep.’

Het bestreden besluit van 10 oktober 2005 stelt dus uitdrukkelijk dat de bouwvergunningsaanvraag geweigerd wordt omdat de werken gedeeltelijk liggen in de erfdienstbaarheidstrook langsheen de Al2.

Noch in het advies van de afdeling Wegen en Verkeer van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van 9 maart 2004, noch in het bestreden besluit wordt duidelijk aangegeven welke plannen er zijn met betrekking tot het gebied waarin de woning gelegen is en wat de weerslag is voor de bouwvergunningsaanvraag. Er wordt enkel kort geciteerd dat aangezien de woning gelegen is in het erfdienstbaarheidgebied er geen vergunning kan verleend worden.

Het ongunstig advies van de afdeling Wegen en Verkeer Vlaams- Brabant dd. 24 april 2003 (...) is enkel geruggensteund op de mogelijke meerwaarde die de verbouwingswerken zouden kunnen voortvloeien. Nergens wordt aangegeven waarom mogelijks de woning zou worden onteigend. Het is geenszins toegelaten om de noodzakelijke verbouwingen te verhinderen door de afdeling Wegen en Verkeer of door de Minister daar men eventueel toekomstgericht zou kunnen onteigenen en het alsdan een meerwaarde zou kunnen betekenen.

Het is duidelijk dat de ligging van het perceel in het erfdienstbaarheidgebied op zich geen motief kan zijn om de bouwvergunning te weigeren, doch er hoogstens beperkingen kunnen opgelegd worden.

Hierdoor schendt het bestreden besluit van 10 oktober 2005 de bepaling van het artikel 18.7.3. KB van 28 december 1972.

Het eerste onderdeel van het eerste middel is dus gegrond.

Schending van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen

Volgens vaste rechtspraak van uw Raad van State impliceert het naleven van de motiveringsplicht onder meer ook dat de motivering feitelijk correct is, dat ze niet tegenstrijdig is, dat ze voldoende duidelijk, precies en onderbouwd is.

In het verzoekschrift tot hoger beroep werd het volgende gesteld:

‘Dat het dan ook vaststaat dat het negatief advies van de afdeling Wegen en Verkeer onwettig is;

Dat het vooradvies van de gemeente Meise immers uitdrukkelijk stelde : ‘Het nog realiseren van een bijkomende wegeninfrastructuur in dit gebied langsheen de A12 heeft een dergelijke landschappelijke impact dat het in strijd is met art. 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals gewijzigd. De erfdienstbaarheid hypothekeert bovendien de ontwikkeling of zelfs het behoud van bestaande inrichtingen langs de A12 en is in feite intussen zelfs achterhaald, aangezien het Leefdaalbos ten noorden van de bedoelde woningen tot tegen de A12 zijn afgebakend als VEN-gebied en de aantasting van dergelijke VEN-gebieden slechts uitzonderlijk (om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard) wordt toegestaan’;

Dat verzoekers verhopen dat de Vlaamse Regering, inclusief de bevoegde Vlaamse minister voor Ruimtelijke Ordening, dienaangaande vaststelt dat het advies van de afdeling Wegen en Verkeer Vlaams-Brabant foutief is, rekening houdende met het juiste standpunt van de gemeente Meise, en derhalve niet kan worden gevolgd;

Dat dit advies van de afdeling Wegen en Verkeer immers onmogelijk bindend kan zijn voor de Vlaamse Regering zelf;

In het aangevochten besluit van 10 oktober 2005 wordt nergens gemotiveerd waarom het advies van de afdeling Wegen en Verkeer niet onwettig is. Het bestreden besluit stelt enkel vast dat het advies van Afdeling wegen en verkeer van 9 maart 2004 bindend is.

Het bestreden besluit weerlegt geenszins de aangehaalde motieven in het verzoekschrift hoger beroep dd. 2 december 2004 (...).

Zo wordt er verwezen naar het advies van het college van burgemeester en schepen van de gemeente Meise dd. 19 april 2004 (...).

> 'Het negatief advies van de afdeling Wegen en Verkeer Vlaams - Brabant steunt op visies ten tijde van de opmaak van het ontwerp gewestplan (eind jaren zestig): het opleggen van een erfdienstbaarheid voor de eventuele realisatie van een parallelweg en/of verbreding van de Al2. Nochtans kunnen de noordelijkere woonentiteiten perfect ontsloten worden via het bestaande wegtracé van de Beekstraat en een uitbreiding van het aantal woonentiteiten stemt niet overeen met het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen of het ontwerp gemeentelijk structuurplan. Deze visie is met andere woorden niet aangepast aan de huidige beleidslijnen (in casu het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen en de besprekingen rond de streefbeeldstudie voor de A12).'

De Minister had zoals terecht aangehaald in het verzoekschrift tot hoger beroep dienen vast te stellen dat het advies van de afdeling Wegen en Verkeer niet de nodige precisering bevat over de concrete plannen in zake de werken van openbaar belang en de weerslag daarvan voor de betrokken stedenbouwkundige vergunning zoals uitvoerig besproken onder het punt 4.1.2 waardoor het advies eigenlijk onmogelijk bindend kon zijn voor de Minister.

Aangaande de verenigbaarheid met de ruimtelijke ordening wordt er in het bestreden besluit het volgende gesteld:

> 'Overwegende dat door de geplande werken op een dergelijke korte afstand van de autosnelweg (een hoek van de woning staat slechts op circa 20,00 m van de rand van de autosnelweg), vlakbij de bocht van de Beekstraat, een toestand zal bestendigd worden die weinig stedenbouwkundig aanvaardbaar is en de plaatselijke aanleg niet ten goede komt;

De Minister van Ruimtelijke Ordening heeft in zijn besluit geenszins rekening gehouden met het verzoekschrift van hoger beroep door verzoekende partijen (...) waarin uitdrukkelijk omtrent de verenigbaarheid met de ruimtelijke ordening het volgende gesteld wordt:

> 'Dat er, voor het overige, geen problemen zijn wat betreft de verbouwing;
> Dat provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar ASSELMAN immers uitdrukkelijk vaststelt dat het ontwerp in overeenstemming is met art. 145bis van het decreet :
> - de woning is op het moment van de vergunningsaanvraag niet verkrot;
> - de woning dateert van 1946 en wordt geacht vergund te zijn, ook wat de functie betreft;

Bovendien wordt in de geweigerde vergunning van 2 april 2004 een correcte plaatsbeschrijving en verenigbaarheid gegeven:

> 'Het perceel maakt deel uit van een geïsoleerde wooncluster bestaande uit een tiental residentiële woningen met aanhorigheden. Een tweehonderdtal meter ten noorden van de bouwplaats bevindt zich het Leefdaalbos. Achteraan vindt de site aansluiting met een nog homogeen agrarisch hinterland bestaande uit akker- en weidelanden. Het agrarisch gebied strekt zich uit tot tegen de autostrade.
> De oorspronkelijke woning werd bewoond sinds 1946 en wordt geacht vergund te zijn.'

Daar niet ingegaan werd op deze weergegeven verzoekschrift (...) is de motivatie van het bestreden besluit niet voldoende precies en onderbouwd.

In het besluit wordt nergens aangehaald dat het een woning betreft die er sinds 1946 al stond waardoor de toestand eigenlijk nu reeds bestendigd is.

Hierdoor mist het aangevochten besluit een afdoende motivatie.

Evenmin werd door de Minister ingegaan op het feit dat alle voorwaarden van artikel 145bis §2 wel degelijk vervuld zijn.

Het besluit stelt dienaangaande niets vast.

Weerom moet vastgesteld worden dat het aangevochten besluit niet afdoende gemotiveerd is.

Het tweede onderdeel van het middel is gegrond.

Schending van het redelijkheidsbeginsel

Dat het redelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur inhoudt dat het besluit een evenredigheid moet tot stand brengen tussen de verschillende betrokken belangen en een evenwicht tussen de maatregelen en het beoogde doel.

Het redelijkheidsbeginsel vergt bovendien dat een besluit moet steunen op feiten die bovendien juist moeten zijn.

Uw Raad zal vernietigen wanneer het bestuursorgaan op evidente wijze een onjuist gebruik van zijn beleidsvrijheid heeft gemaakt m.a.w. wanneer het bestuur kennelijk onredelijk heeft gehandeld

Dat hoger reeds werd aangeduid dat de regularisatieaanvraag voor de verbouwing van het betreffend onroerend goed voldoende gemotiveerd is door verzoekende partij en dat de bestendige deputatie enkel een negatieve beslissing neemt op grond dat het negatief advies van de afdeling wegen en verkeer bindend is zonder na te gaan of het advies wel wettig is en voldoende onderbouwd is zoals uitvoerig besproken onder het punt 4.1.2. en het verzoekschrift in hoger beroep (...).

Dat dit gegeven volkomen werd miskend en de bestreden beslissing blijk geeft van een onaanvaardbaar doorbreken van het evenwicht tussen maatregelen en beoogde doel, door meer bepaald de beslissing te steunen op onwettige feiten zoals het niet preciseren van de concrete plannen in het erfdienstbaarheidgebied langsheen de Al2 en de weerslag daarvan op de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag.

Dat het redelijkheidsbeginsel dan ook geschonden is.

Schending van het zorgvuldigheidsbeginsel

Het is een beginsel van behoorlijk bestuur dat de overheid zich op deskundige wijze moet voorlichten alvorens tot besluitvorming over te gaan.

De procedurele zorgvuldigheidsplicht legt op dat de beslissing op een concrete feitenvinding moet worden gebaseerd (...).

De materiële zorgvuldigheidsplicht houdt in dat het bestuur bij het uitoefenen van zijn taak de belangen van de bij de beslissing betrokken partijen niet onnodig en onredelijk mag schaden door onzorgvuldig te handelen.

In casu heeft de afdeling verkeer en wegen het bestaan van het erfdienstbaarheidgebied op een abstracte manier ingeroepen zonder verduidelijking welke doelstelling ze daarmee wil beschermen. Bovendien werd door de Minister in zijn besluit van 10 oktober 2005 niet aangegeven waarom het advies van de afdeling wegen en verkeer niet onwettig was zoals aangegeven in het verzoekschrift tot hoger beroep.

Als dusdanig is de procedurele én materiële zorgvuldigheidsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur geschonden.

Besluit

Het eerste en enige middel is in al zijn onderdelen gegrond”.

Beoordeling

15. Het toentertijd geldende artikel 111, § 5, eerste lid, 1/ DRO luidt als volgt:

> "Voor de volgende aanvragen worden steeds adviezen ingewonnen, die bindend zijn, voor zover ze negatief zijn of voorwaarden opleggen :
> 1/ alle aanvragen op percelen die gelegen zijn langs gewestwegen, alsmede alle aanvragen op percelen die op minder dan 30 meter afstand liggen van het domein van autosnelwegen, hoofdwegen en primaire wegen I, worden voor advies voorgelegd aan de administratie die de weg beheert".

16. Naar luid van artikel 18, 7.3 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, zijn reservatie- en erfdienstbaarheidsgebieden gebieden waar perken kunnen worden gesteld aan handelingen en werken, teneinde de nodige ruimte te reserveren voor het uitvoeren van werken van openbaar nut, of om deze werken te beschermen of in stand te houden. Deze bepaling machtigt de overheid weliswaar in die gebieden perken te stellen aan handelingen en werken, maar stelt op dit stuk geen absoluut verbod in. De overheid dient op zijn minst aan te geven welke plannen er met betrekking tot het gebied zijn en wat de weerslag daarvan is op de vergunningsaanvraag.

17. Gelet op het voorgaande, kon de afdeling Wegen en Verkeer Vlaams-Brabant in het op 9 maart 2004 aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise verleende advies niet volstaan met de overweging dat het gevraagde gelegen is "in een reservatiestrook van de autosnelweg A12, zoals ingetekend op het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse", dat "in overdruk (...) langs de A12 een erfdienstbaarheidgebied (wordt) aangewezen zoals bedoeld in artikel 18.7.3 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerpgewestplannen en de gewestplannen" en dat "overeenkomstig deze bepaling (...) in reservatie- en erfdienstbaarheidgebieden perken (kunnen) worden gesteld aan de werken en handelingen om de nodige ruimte te reserveren voor het uitvoeren van werken van openbaar nut of om deze werken te beschermen of in stand te houden".

Het voorgaande klemt nog te meer, nu het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise in zijn preadvies van 22 maart 2004 over het gevraagde met betrekking tot het ongunstig advies van 9 maart 2004 van de afdeling Wegen en Verkeer Vlaams-Brabant onder meer heeft geoordeeld dat

dit advies “steunt op visies ten tijde van de opmaak van het ontwerp gewestplan (eind jaren zestig)”, dat “(...) de noordelijkere woonentiteiten (nochtans) perfect ontsloten (kunnen) worden via het bestaande wegtracé van de Beekstraat en een uitbreiding van het aantal woonentiteiten (niet) overeen(stemt) met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of het ontwerp gemeentelijk structuurplan” en dat “deze visie met andere woorden niet aangepast (is) aan de huidige beleidslijnen (in casu het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de besprekingen rond de streefbeeldstudie voor de A 12)”, dat “het nog realiseren van een bijkomende wegeninfrastructuur in dit gebied langsheen de A12 (...) een dergelijke landschappelijke impact (heeft), dat het in strijd is met artikel 4 (DRO)”, dat “de erfdienstbaarheid (...) bovendien de ontwikkeling (hypothekeert) of zelfs het behoud van bestaande inrichtingen langs de A12 en (...) in feite intussen zelfs achterhaald (is), aangezien het Leefdaalbos ten noorden van de bedoelde woningen tot tegen de A 12 (is) afgebakend als VEN-gebied en het aantasten van dergelijke VEN-gebieden slechts uitzonderlijk (om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard) wordt toegestaan” en de gemachtigde ambtenaar zich in zijn advies van 2 april 2004 “volledig” heeft aangesloten bij de in dit preadvies door het college verstrekte planologische en ruimtelijke motivering.

Het niet-afdoende gemotiveerd advies van de afdeling Wegen en Verkeer Vlaams-Brabant maakt geen afdoende weigeringsmotief uit voor het bestreden besluit.

18. In zoverre het bestreden besluit nog verwijst naar het door de afdeling Wegen en Verkeer Vlaams-Brabant op 28 april 2003 verleende “advies”, moet vooreerst worden vastgesteld dat het voormelde schrijven niet als een geldig “advies” kan worden begrepen, maar een brief betreft waarin deze afdeling aan de afdeling ROHM Vlaams-Brabant “voorstelt” “deze aanvraag negatief te adviseren” om bepaalde redenen en deze afdeling verzoekt haar “op de hoogte (te) brengen van uw visie en beslissing hieromtrent”. Bovendien kunnen de in dit schrijven aangevoerde redenen evenmin als afdoende motieven worden beoordeeld. De omstandigheid dat “de inplanting is voorzien in de vrije strook van de autosnelweg” volstaat daartoe niet op grond van de onder randnummer 17 vermelde reden. Het motief “dat er ondanks het vaststellen van de bouwovertreding en het stilleggen van de werken door de stedebouwkundige ambtenaar van de gemeente Meise, er toch verder verbouwingen werden uitgevoerd” en er daarbij “ nooit een advies” aan de afdeling werd gevraagd, maakt evenmin een geldige verkeerskundige redenen uit om de kwestieuze regularisatieaanvraag negatief te adviseren. Hetzelfde geldt voor

de omstandigheid dat “uit de bouwplannen van de regularisatieaanvraag (...) zeer moeilijk uitgemaakt (kan) worden wat de toestand was vóór de verbouwingen en hierdoor het opstellen van een tegensprekelijke plaatsbeschrijving onmogelijk is geworden” en “dit in functie van de eventuele procedure voor het afzien van de meerwaarde”, temeer daar de verzoekende partijen terecht aanvoeren dat “nergens wordt aangegeven waarom mogelijks de woning zou worden onteigend”.

19. De overwegingen in het bestreden besluit met betrekking tot de onverenigbaarheid van het gevraagde met de goede plaatselijke aanleg, te weten “dat door de geplande werken op een dergelijke korte afstand van de autosnelweg (een hoek van de woning staat slechts op circa 20,00 m van de rand van de autosnelweg), vlakbij de bocht van de Beekstraat, een toestand zal bestendigd worden die weinig stedenbouwkundig aanvaardbaar is en de plaatselijke aanleg niet ten goede komt”, volstaan evenmin om het bestreden besluit te dragen, temeer gelet op de gunstige beoordeling van deze verenigbaarheid in het preadvies van het college van burgemeester en schepenen zoals dit door de verzoekende partijen in hun administratief beroepschrift werd aangevoerd, de vaststelling in dit preadvies dat de oorspronkelijke woning sinds 1946 is bewoond en derhalve geacht wordt vergund te zijn, en de gegevens van het dossier waaruit blijkt dat zich in de onmiddellijke nabijheid van de kwestieuze woning meerdere woningen bevinden en dit zelfs dichter bij de autosnelweg.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 10 oktober 2005 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende weigering van de vergunning voor verbouwingswerken aan een tweewoonst op een perceel gelegen te Meise, Beekstraat, kadastraal bekend sectie B, nr. 272/n/r.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven mei 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier

De griffier **De voorzitter**

Tiny Temmerman **Roger Stevens**