

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 204.323 van 26 mei 2010
in de zaak A. 183.064/X-13.276.**

In zake: Marcel WALSCHAERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te 2800 MECHELEN
Antwerpsesteenweg 16-18
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 7 mei 2007, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 26 december 2006 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende weigering van de stedenbouwkundige vergunning voor het regulariseren van het verbouwen van een woning aan de Schoonderbeukenweg 235 te Aarschot, kadastraal bekend sectie F, nr. 159/h.

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 verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 maart 2010.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Rycalts, die loco advocaat Cies Gysen verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Bieke Claes, die loco advocaat Philippe Declercq verschijnt voor de verwerende partij, zijn 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 8 oktober 2002 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoeker bij het stadsbestuur van Aarschot een regularisatieaanvraag in voor “verbouwing woning” aan de Schoonderbeukenweg 235 te Aarschot, kadastraal bekend als sectie F, nr. 159/h.

In de verklarende nota wordt onder meer het volgende gesteld:

“De woning werd grondig verbouwd met een KLEINER volume dan de oorspronkelijke toestand en de materialen in de gevels getuigen duidelijk van een ‘landelijke architectuur’. Ons inziens is de ingreep die de bouwheer heeft uitgevoerd niet strijdig met de landelijke sfeer van de omgeving en niet storend”.

Het voornoemde perceel is krachtens het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Aarschot-Diest 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.

4. Op 3 december 2002 geeft de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies over de aanvraag. In dit advies wordt onder meer het volgende overwogen:

“Op 27/11/1998 werd een proces-verbaal opgemaakt waarin volgende bouwovertredingen vastgesteld werden:

(...) het herbouwen van een bestaande woning. De woning werd dermate ingrijpend verbouwd dat de werken resulteren in het herbouwen van de woning”.

5. Op 18 december 2002 weigert het college van burgmeester en schepenen van de stad Aarschot de gevraagde vergunning, overeenkomstig het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar.

6. Op 1 februari 2003 stelt de verzoeker tegen de voornoemde weigeringsbeslissing beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

7. Op 18 december 2003 verwerpt de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant het beroep van de verzoeker.

8. Op 22 december 2003 stelt de verzoeker bij de verwerende partij beroep in tegen het uitblijven van een beslissing van de deputatie over het door haar ingestelde beroep.

9. Op 26 december 2006, nadat de verzoekende partij werd gehoord, verwerpt de bevoegde minister het beroep en wordt de vergunning opnieuw geweigerd. Dit is het bestreden besluit waarin onder meer het volgende wordt overwogen:

“Overwegende dat de aanvraag volgens het aanvraagformulier de ‘regularisatie voor een zonevreemde verbouwing’ betreft; dat uit de gegevens van het dossier echter blijkt dat de oorspronkelijke woning volledig of bijna volledig afgebroken is; dat de oorspronkelijke dakconstructie en het bovenste gedeelte van de buitenmuur volledig verdwenen zijn; dat ramen en buitendeuren volledig zijn vernieuwd, alsook de binnenmuren en vloeren; dat het oorspronkelijk een woning betrof met een hoofdgebouw van 11,44 m bij 8,40 m, uitgevoerd in betonblokken met gelijkvloerse bijgebouwen in baksteen; dat het oorspronkelijk hoofdgebouw anderhalve bouwlaag had met een kroonlijsthoogte van 4,20 m; dat het nieuwe gebouw één bouwlaag heeft met een zadeldak; dat onder het zadeldak van het hoofdgebouw twee slaapkamers zijn ondergebracht, alsmede een bureau en een berging; dat de achterliggende bijgebouwen volledig afgebroken zijn; dat achteraan het hoofdgebouw, aan de linkerzijde, een nieuw bijgebouw werd opgericht van 9,62 m bij 4,60 m bestemd voor keuken en bijkeuken; dat het gerealiseerde bouwwerk in elk geval het voorkomen van een ‘nieuwbouw’ vertoont; dat het eigendom de openbare weg bereikt via een ca. 140 m lange weg met een gedeelte erfdienstbaarheid;

Overwegende dat de grond volgens het gewestplan Aarschot - Diest, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 november 1978, gelegen is in het agrarisch gebied; dat zulk gebied, overeenkomstig artikel 11 van het koninklijk

besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, bestemd is voor de landbouw in de ruime zin en behoudens bijzondere bepalingen enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen alsmede de woning van de exploitanten mag bevatten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt en ook de para-agrarische bedrijven;

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 uit de gegevens van het dossier blijkt dat op 4 juni 1998 door het college van burgemeester en schepenen een weigering van de bouwvergunning werd afgeleverd voor de regularisatie van het oprichten van een nieuwe gevelsteen rond de bestaande woning, dat het dossier onduidelijk was en geen correcte weergave gaf van de oorspronkelijke bestaande woning tegenover de gerealiseerde verbouwing; dat op 27 november 1998 een proces-verbaal werd opgemaakt waarbij volgende bouwovertredingen werden vastgesteld: 1) het herbouwen van een bestaande woning, de woning werd dermate ingrijpend verbouwd dat de werken resulteren in het herbouwen van de woning en 2) het oprichten van een afzonderlijke schuur; dat op 19 april 1999 door de gemachtigde ambtenaar een vordering tot herstel van de plaats werd ingeleid, namelijk de afbraak van een woning en de schuur; dat op 14 oktober 1999 door het college van burgemeester en schepenen een weigering van de bouwvergunning werd afgeleverd voor de regularisatie van het verbouwen van de woning;

Overwegende dat, volgens de gemachtigde ambtenaar, wat van de buitenmuren van het hoofdgebouw nog overblijft niet zichtbaar is, gelet op de uitgevoerde bepleistering, dat de uitgevoerde werken dermate ingrijpend zijn dat ze resulteren in het herbouwen van de woning; dat het verbouwen en/of herbouwen in functie van een louter residentieel gebruik, zoals hier uit het dossier blijkt, strijdig is met voormeld planologisch bestemmingsvoorschrift;

Overwegende dat het recent gewijzigde artikel 145bis, 1/ tot 6/ enkel van toepassing is op vergunningsdossiers waarvan het ontvangstbewijs werd afgeleverd na de datum van inwerkingtreding van het decreet van 21 november 2003, zijnde 8 februari 2004, voor andere aanvragen geldt de vorige tekst; dat in casu het ontvangstbewijs dateert van 8 oktober 2002;

Overwegende dat de aanvraag bijgevolg dient beoordeeld te worden op basis van artikel 145bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en zijn latere wijzigingen, in de versie volgens het decreet van 13 juli 2001; dat volgens dit artikel de vergunningverlenende overheid uitzonderlijk de voorschriften van het gewestplan buiten beschouwing mag laten indien de aanvraag betrekking heeft op onder meer:

- 1/ het verbouwen van een bestaand gebouw binnen het bestaande bouwvolume;
- 2/ het herbouwen op dezelfde plaats van een bestaand gebouw binnen het bestaande bouwvolume voorzover het karakter, de verschijningsvorm en de functie van het gebouw behouden blijven; als herbouwen op dezelfde plaats wordt beschouwd, het herbouwen van een nieuw gebouw dat op minstens drie kwart van de oppervlakte van de bestaande gebouwen wordt opgericht; voor woninggebouwen wordt de bestaande woonoppervlakte bedoeld met inbegrip van de woningbijgebouwen, die er fysisch één geheel mee vormen;

6/ het uitbreiden van een bestaande woning; de uitbreiding kan met inbegrip van de woningbijgebouwen, die er fysisch één geheel mee vormen, slechts leiden tot een maximaal bouwvolume van 850 m³ nuttige ruimte; deze uitbreiding mag een volumevermeerdering met 100% echter niet overschrijden;

Overwegende dat de mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, 1/ tot en met 6/, enkel gelden indien voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- a) de woning of gebouw is op het moment van de vergunningsaanvraag niet verkrot;
- b) de woning of gebouw is vergund of wordt geacht vergund te zijn, ook wat de functie betreft;
- c) zo het bestaande bouwvolume meer bedraagt dan 1.000 m³, dient het volume van de herbouwde woning beperkt te blijven tot 1.000 m³;
- d) het aantal woongelegenheden moet beperkt blijven tot het bestaande aantal;

Overwegende dat, luidens de toelichting bij voormeld artikel 145bis, woningen of gebouwen als verkrot worden beschouwd indien ze niet voldoen aan de elementaire vereisten van stabiliteit op het moment van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen- of herbouwen;

Overwegende dat door het decreet van 13 juli 2001 artikel 195quinquies werd ingevoegd in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en als volgt luidt:

‘De in de artikelen 145bis en 195bis, eerste lid, 3/, vermelde voorwaarde dat de werken en handelingen gebeuren aan een bestaand vergund of vergund geacht gebouw geldt niet voor de vergunningsaanvragen, ingediend voor het verstrijken van een termijn van één jaar volgend op de inwerkingtreding van die bepalingen, voor zover de aanvrager kan aantonen dat de werken en handelingen worden of zijn uitgevoerd aan een gebouw dat bij de aanvang der werken bestond en geheel of gedeeltelijk vergund was of werd geacht’.

(...)

Overwegende dat het weigeringsmotief van de stedenbouwkundige aanvraag voornamelijk gebaseerd is op het feit dat de aanvraag het herbouwen van de woning betreft en aldus niet beantwoordt aan artikel 100 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, gewijzigd bij decreet van 26 april 2000 en dat het karakter en de verschijningsvorm van de oude woning niet werd behouden, zodat om deze redenen de aanvraag, die geleid heeft tot het herbouwen van de woning, niet beantwoordt aan de voorwaarden van voormeld artikel 145bis;

Overwegende dat appellant, ter staving van onderhavige aanvraag, argumenteert dat hij de woning verworven heeft bij notariële akte van 15 juli 1982, dat op 15 juni 1987 toelating werd verleend tot het herbouwen van een bestaande garage, dat hierbij tevens andere kleinere verbouwingen en herstellingswerken aan de woning werden uitgevoerd, dat het hier gaat om bouwwerken aan een bestaand en niet verkrot gebouw, dat het oorspronkelijk volume gebleven is, dat er hier volgens hem duidelijk sprake is van verbouwingswerken, gelet op het feit dat er alleen kleine herstellings-, instandhoudings- en verbouwingswerken werden uitgevoerd, dat het aantal woongelegenheden ongewijzigd is gebleven, dat de aanvrager steeds in de woning is blijven wonen, ook tijdens de verbouwingswerken, en dat de voorwaarden van artikel 100 volgens hem niet gelden in geval van artikel 145bis;

Overwegende dat appellant, ingevolge de bespreking tijdens de hoorzitting, nog een uitgebreide documentatiemap heeft bijgebracht zoals een fotomontage van de verbouwde woning, foto's van de verharde toegangsweg, getuigenschrift van woonst waaruit mag blijken dat cliënt steeds in het kwestieuze gebouw

gedomicilieerd was, een plan van de opmeting van 19 maart 1982, twee aangetekende brieven van de stad Aarschot in verband met de registratierechten en talrijke afrekeningen van water, energie en telefonie;

Overwegende dat uit het technisch onderzoek blijkt dat de werken aan het oorspronkelijk gebouw alleszins zeer ingrijpend zijn waarbij de kroonlijsthoogte met ongeveer 1,50 m werd verlaagd, één bijgebouw (vroeger bergruimte en bakoven) uitgebreid werd tot keuken en bijkeuken, de binnenmuren van het hoofdgebouw gewijzigd werden en, volgens appellant, een nieuwe gevelsteen rondom het gebouw aangebracht werd; dat het hierbij, gelet op de reeds uitgevoerde toestand (bepleurde muren binnenin), niet duidelijk is of de buitenmuren werden behouden of nieuw werden opgericht samen met een gevelsteen; dat normaliter bij een verbouwing, waarbij rond een bestaande muur een spouw en gevelmetselwerk aangebracht wordt, deze buitenmuur doorgaans opmerkelijk dikker is; dat uit het ingediend bouwplan, en uit de vaststellingen gedaan tijdens een plaatsbezoek door de technische diensten van het provinciebestuur, evenwel blijkt dat de totale dikte van de buitenmuur overeenstemt met deze van een nieuwe muur, namelijk rond de 30 cm; dat tevens wordt vastgesteld dat de gevelbreedte, zijnde 11,44 m, van de oude woning en de nieuwe woning hetzelfde is gebleven; dat hieruit dient geconcludeerd te worden dat alle elementen aanwezig zijn om te spreken van herbouwen dan wel van verbouwen; dat immers onmogelijk een nieuwe steen rond de woning kan zijn gemetst zonder dat de totale afmeting van de woning zou zijn gewijzigd; dat dit enkel kon bij integraal herbouwen; dat in deze context wel rekening dient gehouden te worden met artikel 100 §1 van voormeld decreet; dat de toegangsweg (voor het gedeelte met erfdienstbaarheid) weliswaar is uitgerust met de veiste nutsvoorzieningen maar volledig bestaat uit een zandweg, hier en daar verstevigd met steenslag; dat deze weg niet kan beschouwd worden als voldoende uitgerust zoals in geval van (her)bouwen nochtans voorgeschreven in artikel 100; dat dienaangaande ook geen aanspraak kan gemaakt worden op het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006 inzake de minimale weguitrusting, dat in de eerste plaats alleen van toepassing is voor gebieden bestemd voor woningbouw;

Overwegende dat de omgeving van de aanvraag gekenmerkt wordt door een open landbouwgebied; dat de woning zich bevindt op een achterin gelegen perceel ten opzichte van de Schoonderbeukenweg; dat het perceel aan drie zijden omringd is met bos en weiland; dat het perceel aan de zuidzijde paalt aan de tuinzones van een drietal woningen gelegen aan de Schoonderbeukenweg; dat de woning wordt bereikt vanaf de Schoonderbeukenweg langs een ondertussen verharde grindweg die gedeeltelijk eigendom is en gedeeltelijk door een erfdienstbaarheid betreedbaar is; dat het een uitgesproken open ruimte betreft waarbij een bijzondere zorg voor de site vereist is; dat het herbouwen hier ruimtelijk niet te verantwoorden is; dat er eerder diende gestreefd te worden naar het behoud en het verbouwen van de bestaande toestand (oude woning); dat de nieuwbouw bovendien een 'type bungalow' voorziet die in architecturaal voorkomen in niets verwijst naar de vroegere toestand; dat het karakter en de verschijningsvorm van de bestaande (oude) woning dus helemaal niet behouden gebleven zijn en dat er helemaal niet met voldoende respect voor de eigenheid van de site en de plaatselijke aanleg werd gebouwd;

Overwegende dat uit voormelde beschrijving blijkt dat de uitgevoerde woning in strijd is met het karakter van de landelijke omgeving en met de wettelijke bepalingen terzake; dat bijgevolg artikel 145bis niet toepasselijk kan gesteld worden; dat bovendien niet is voldaan aan artikel 100; dat de aanvraag niet voor vergunning vatbaar is; dat het beroep van de particulier wordt verworpen".

IV. Onderzoek van het eerste middel

A. Uiteenzetting van het eerste middel

10. In het verzoekschrift wordt het volgende eerste middel aangevoerd:

“EERSTE (...) MIDDEL genomen uit schending van artikel 145bis juncto 195 quinquies van het Decreet houdende de organisatie van de Ruimtelijke Ordening (hierna DORO), de schending van de formele motiveringsplicht ex artikel 53 §3 van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, (hierna DROG) en artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de materiele motiveringsverplichting, het beginsel van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel en uit afwezigheid van de rechtens vereiste feitelijke grondslag en uit machtsoverschrijding,

DOORDAT het bestreden Ministerieel Besluit de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning weigert voor het regulariseren van het verbouwen van een woning aan de Schoonderbeukenweg 235 te Aarschot, kadastraal bekend sectie F nr. 159h;

EN DOORDAT de bestreden beslissing oordeelt dat de aanvraag betrekking heeft op het regulariseren van het herbouwen van een woning;

EN DOORDAT de bestreden beslissing oordeelt dat de aanvraag niet voldoet aan artikel 145bis, eerste lid, 1/ DORO;

EN DOORDAT de bestreden beslissing dienaangaande motiveert dat ‘Overwegende dat uit het technisch onderzoek blijkt dat de werken aan het oorspronkelijk gebouw alleszins zeer ingrijpend zijn waarbij de kroonlijsthoogte met ongeveer 1,50 m werd verlaagd, één bijgebouw (vroeger bergruimte en bakoven) uitgebreid werd tot keuken en bijkeuken, de binnenmuren van het hoofdgebouw gewijzigd werden en, volgens appellant, een nieuwe gevelsteen rondom het gebouw aangebracht werd; dat het hierbij, gelet op de reeds uitgevoerde toestand (bepleurde muren binnenin), niet duidelijk is of de buitenmuren werden behouden of nieuw werden opgericht samen met een gevelsteen; dat normaliter bij een verbouwing, waarbij rond een bestaande muur een spouwen gevelmetselwerk aangebracht wordt, deze buitenmuur doorgaans opmerkelijk dikker is; dat uit het ingediend bouwplan, en uit de vaststellingen gedaan tijdens een plaatsbezoek door de technische diensten van het provinciebestuur, evenwel blijkt dat de totale dikte van de buitenmuur overeenstemt met deze van een nieuwe muur, namelijk rond de 30 cm; dat tevens wordt vastgesteld dat de gevelbreedte, zijnde 11,44 m, van de oude woning en de nieuwe woning hetzelfde is gebleven; dat hieruit dient geconcludeerd te worden dat alle elementen aanwezig zijn om te spreken van herbouwen dan wel van verbouwen; dat immers onmogelijk een nieuwe steen rond de woning kan zijn gemetst zonder dat de totale afmeting van de woning zou zijn gewijzigd; dat dit enkel kon bij integraal herbouwen’,

TERWIJL met herbouwen wordt bedoeld het opnieuw bouwen van een gebouw met een gelijkaardig volume als dat van het gebouw dat volledig of voor het belangrijkste deel is afgebroken;

EN TERWIJL de in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 en artikel 53 DROG vervatte verplichting tot uitdrukkelijke motivering behelst dat de bestreden beslissing duidelijk de redenen dient te vermelden waarop de vergunningverlenende overheid haar beslissing steunt en waaruit blijkt dat zij

is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, dat zij die correct heeft beoordeeld en dat zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen;

ZODAT de bepalingen en beginselen ter hoogte van het middel geschonden werden.

Toelichting bij het middel:

1.- Verzoekende partij diende een aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor het regulariseren van het verbouwen van een woning aan de Schoonderbeukenweg 235 te Aarschot, kadastraal bekend sectie F nr. 159h in overeenkomstig artikel 145bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DORO) waarbij de voorschriften van de gewestplannen en de algemene plannen van aanleg - en bijgevolg de bestemming agrarisch gebied - buiten werking gesteld worden voor de vergunningverlenende overheid die gevat wordt door een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor bestaande gebouwen zoals in dit geval.

Artikel 195quinquies DORO biedt de mogelijkheid om een vergunning voor zonevreemde gebouwen te verlenen zonder dat de voorwaarde moet vervuld zijn dat het bestaande gebouw nu vergund is of geacht wordt vergund te zijn.

De aanvrager moet enkel kunnen aantonen dat de te regulariseren werken en handelingen uitgevoerd zijn aan een gebouw dat bij de aanvang van de werken bestond en geheel of gedeeltelijk vergund was of werd geacht.

2.- De bestreden beslissing weigert de aanvraag middels hiernavolgende motivering:

‘Overwegende dat uit het technisch onderzoek blijkt dat de werken aan het oorspronkelijk gebouw alleszins zeer ingrijpend zijn waarbij de kroonlijsthoogte met ongeveer 1,50 m werd verlaagd, één bijgebouw (vroeger bergruimte en bakoven) uitgebreid werd tot keuken en bijkeuken, de binnenmuren van het hoofdgebouw gewijzigd werden en, volgens appellant, een nieuwe gevelsteen rondom het gebouw aangebracht werd; dat het hierbij, gelet op de reeds uitgevoerde toestand (bepleisterde muren binnenin), niet duidelijk is of de buitenmuren werden behouden of nieuw werden opgericht samen met een gevelsteen; dat normaliter bij een verbouwing, waarbij rond een bestaande muur een spouwen gevelmetselwerk aangebracht wordt, deze buitenmuur doorgaans opmerkelijk dikker is; dat uit het ingediend bouwplan, en uit de vaststellingen gedaan tijdens een plaatsbezoek door de technische diensten van het provinciebestuur, evenwel blijkt dat de totale dikte van de buitenmuur overeenstemt met deze van een nieuwe muur, namelijk rond de 30 cm; dat tevens wordt vastgesteld dat de gevelbreedte, zijnde 11,44 m, van de oude woning en de nieuwe woning hetzelfde is gebleven; dat hieruit dient geconcludeerd te worden dat alle elementen aanwezig zijn om te spreken van herbouwen dan wel van verbouwen; dat immers onmogelijk een nieuwe steen rond de woning kan zijn gemetst zonder dat de totale afmeting van de woning zou zijn gewijzigd; dat dit enkel kon bij integraal herbouwen; dat in deze context wel rekening dient gehouden te worden met artikel 100 §1 van voormeld decreet; dat de toegangsweg (voor het gedeelte met erfdienstbaarheid) weliswaar is uitgerust met de vereiste nutsvoorzieningen maar volledig bestaat uit een zandweg, hier en daar verstevigd met steenslag; dat deze weg niet kan beschouwd worden als voldoende uitgerust zoals in geval van (her)bouwen nochtans voorgeschreven in artikel 100; dat dienaangaande ook geen aanspraak kan gemaakt worden op het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006 inzake de minimale weguitrusting, dat in de eerste plaats alleen van toepassing is voor gebieden bestemd voor woningbouw’.

Verwerende partij stelt in essentie dat de aanvraag geen betrekking heeft op het verbouwen van een bestaande woning maar op het 'integraal' herbouwen van een bestaande woning omdat onmogelijk een nieuwe steen rond de woning kan gemetst worden zonder dat de totale afmeting van de woning zou zijn gewijzigd en omdat de totale dikte van de buitenmuur overeenstemt met deze van een nieuwe muur van 30 cm zodat rekening dient gehouden te worden met artikel 100 §1 van het DORO.

3.- In casu heeft de aanvraag echter wel degelijk betrekking op de regularisatie van het verbouwen van een woning.

Gezien de decreetgever geen definitie meegegeven heeft van de term 'verbouwen' dient deze in de spraakgebruikelijke betekenis te worden toegepast.

In woordenboeken wordt verbouwen omschreven als anders van bouw maken, anders bouwen. Het verbouwen kan derhalve zeer ver gaan in de richting van het herbouwen indien niet alles gesloopt wordt.

Sinds het decreet van 13 juli 2001 is de vroegere voorwaarde dat 60 % van de buitenmuren, de dakvorm en het aantal bouwlagen diende te worden behouden weggefallen zodat de decreetgever min of meer heeft teruggegrepen naar het vroegere systeem van artikel 43, §2 DROG (...).

Het begrip verbouwen werd in het kader van de oude regeling heel ruim uitgelegd met name alleen volledig herbouwen zou niet als verbouwing kunnen worden beschouwd (...).

Zo stelde het Hof van Beroep van Brussel van 24 januari 1996 dat:

'Het herbouwen van een woning, op de fundering en de kelder na, maar conform de verbouwingsvergunning wordt gelijkgesteld met verbouwingswerken te onderscheiden van het volledig herbouwen' (...)

Ook het Hof van Cassatie oordeelde dat het Hof van Beroep te Brussel wettelijk kon oordelen in een bestreden arrest van 13 maart 1997 dat er inzake werken houdende het ommantelen van de bestaande buitenmuren met 'gevelmuren', tot het slopen, na instorting, van de resten der muren en dragende binnenmuren, en tot het graven van funderingen en het aanbrengen van funderingsbeton met het oog op het optrekken van nieuwe muren geen sprake is van herbouwen omdat volgens het Hof van Cassatie 'met herbouwen wordt bedoeld het opnieuw bouwen van een gebouw met een gelijkaardig volume als dat van het gebouw dat volledig of voor het belangrijkste deel is afgebroken (...)'.
(...)'.

Verwijzend naar dit arrest stelt Roland Vekeman dan ook dat herbouwen impliceert dat de bestaande constructie voor het grootste gedeelte zoniet volledig wordt afgebroken en heropgericht (...).

Ook Arnold Desmet pleit dan ook terecht voor een maximale toepassing van de term verbouwen (...).

Ook tijdens de parlementaire besprekingen oordeelde heer Johan DE ROO zelfs dat herbouwen betekent, dat eerst alles volledig wordt gesloopt, vooraleer over te gaan tot herbouwen (Parl. St. VI. P. 2000-01, 720/4, 21).

En de Minister stelde dat elk dossier individueel moet worden beoordeeld!

Zoals de bestreden beslissing zelf in de overwegingen vaststelt werd ingevolge de bespreking tijdens de hoorzitting, nog een uitgebreide documentatiemap bijgebracht zoals een getuigschrift van woonst en talrijke afrekeningen van water, energie en telefonie waaruit mag blijken dat gedurende de verbouwingswerken verzoekende partij en zijn vrouw en kinderen steeds in het kwestieuze gebouw woonachtig waren zodat van een volledige afbraak c.g. sloop van het bestaande gebouw en herbouw geen sprake kan zijn.

Het weigeringsmotief genomen uit de dikte en breedte van de muren is evenmin dienstig omdat de bestaande woning zoals vroeger gebruikelijk een opbouw had met één enkele muur en geen spouwmuur.

Bovendien schraagt het motief op geen enkele wijze de stelling dat de bestaande woning volledig cq. ‘integraal’ werd afgebroken en herbouwd.

De bestreden beslissing schendt dan ook de bepalingen en beginselen aangehaald ter hoogte van het middel”.

B. Beoordeling van het eerste middel

11. Hoewel op de eerste plaats de bouwaanvrager de bouwwerken kwalificeert waarvoor hij de vergunning aanvraagt, komt het nadien de vergunningverlenende overheid toe uit te maken wat het werkelijke voorwerp van de aanvraag is en mede daarop steunende, de bouwaanvraag zowel in feite als in rechte op haar toelaatbaarheid te toetsen.

Het behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad van State om zijn beoordeling van de feiten in de plaats te stellen van die van de administratieve overheid. De Raad van State is in de uitoefening van zijn wettigheidscontrole enkel bevoegd om na te gaan of deze overheid bij het beoordelen van het administratief beroep is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

12. De toentertijd geldende artikelen 145bis, § 1 en 195quinquies van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening luiden als volgt:

“Art. 145bis.

§ 1. Voorzover voldaan is aan de voorwaarden in deze paragraaf, vormen de geldende bestemmingsvoorschriften van de gewestplannen en de algemene plannen van aanleg op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling, door de vergunningsverlenende overheid, van aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot bestaande gebouwen. Deze uitzonderingsbepaling geldt slechts indien de aanvraag betrekking heeft op:

- 1/ het verbouwen van een bestaand gebouw binnen het bestaande bouwvolume;
- 2/ het herbouwen op dezelfde plaats van een bestaand gebouw binnen het bestaande bouwvolume voorzover het karakter, de verschijningsvorm en de functie van het gebouw behouden blijven; als herbouwen op dezelfde plaats wordt beschouwd, het herbouwen van een nieuw gebouw dat op minstens drie kwart van de oppervlakte van de bestaande gebouwen wordt opgericht; voor woninggebouwen wordt de bestaande woonoppervlakte bedoeld met inbegrip van de woningbijgebouwen, die er fysisch één geheel mee vormen;

(...)

Art. 195quinquies

De in de artikelen 145bis en 195bis, eerste lid, 3/, vermelde voorwaarde dat de werken en handelingen gebeuren aan een bestaand vergund of vergund geacht gebouw geldt niet voor vergunningsaanvragen, ingediend vóór 1 februari

2003, voor zover de aanvrager kan aantonen dat de werken of handelingen worden of zijn uitgevoerd aan een gebouw dat bij de aanvang van de werken bestond en geheel of gedeeltelijk vergund was of werd geacht”.

13. De decreetgever heeft het begrip “verbouwen” in het voormelde artikel 145bis DRO, dat moet worden onderscheiden van de begrippen “herbouwen” en “uitbreiden” in diezelfde bepaling, niet omschreven en dit begrip moet aldus in zijn spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen. Onder verbouwen van een bestaand gebouw moet derhalve worden verstaan het wijzigen ervan, anders van bouw maken of anders bouwen zonder dat de woning wordt herbouwd na afbraak.

In zijn verzoekschrift stelt de verzoeker dat aan de bestaande woning “verbouwingswerken (werden) uitgevoerd ondermeer werd een nieuw dak gelegd en werd de woning voorzien van een nieuwe gevelsteen” en heeft de verzoeker het over “de rondom de bestaande woning aangebrachte gevelsteen”.

De verwerende partij stelt in het bestreden besluit vooreerst vast dat “uit het technisch onderzoek blijkt dat de werken aan het oorspronkelijk gebouw alleszins zeer ingrijpend zijn waarbij de kroonlijsthoogte met ongeveer 1,50 m werd verlaagd, één bijgebouw (vroeger bergruimte en bakoven) uitgebreid werd tot keuken en bijkeuken” en “de binnenmuren van het hoofdgebouw gewijzigd werden”. Vervolgens overweegt het bestreden besluit met betrekking tot de stelling van de verzoeker dat een nieuwe gevelsteen rondom het gebouw werd aangebracht “dat het hierbij, gelet op de reeds uitgevoerde toestand (bepleisterde muren binnenin), niet duidelijk is of de buitenmuren werden behouden of nieuw werden opgericht samen met een gevelsteen; dat normaliter bij een verbouwing, waarbij rond een bestaande muur een spouwen gevelmetselwerk aangebracht wordt, deze buitenmuur doorgaans opmerkelijk dikker is; dat uit het ingediend bouwplan, en uit de vaststellingen gedaan tijdens een plaatsbezoek door de technische diensten van het provinciebestuur, evenwel blijkt dat de totale dikte van de buitenmuur overeenstemt met deze van een nieuwe muur, namelijk rond de 30 cm; dat tevens wordt vastgesteld dat de gevelbreedte, zijnde 11,44 m, van de oude woning en de nieuwe woning hetzelfde is gebleven; dat hieruit dient geconcludeerd te worden dat alle elementen aanwezig zijn om te spreken van herbouwen dan wel van verbouwen; dat immers onmogelijk een nieuwe steen rond de woning kan zijn gemetst zonder dat de totale afmeting van de woning zou zijn gewijzigd; dat dit enkel kon bij integraal herbouwen”.

De verzoeker betwist deze feitelijke vaststellingen niet, behoudens waar hij aanvoert dat het motief genomen uit de dikte en breedte van de muren niet

dienstig is “omdat de bestaande woning zoals vroeger gebruikelijk een opbouw had met één enkele muur en geen spouwmuur”.

Er valt niet in te zien hoe het laatstgenoemde gegeven de stelling van het bestreden besluit ontkracht volgens hetwelk “onmogelijk een nieuwe steen rond de woning kan zijn gemetst zonder dat de totale afmeting van de woning zou zijn gewijzigd”.

Het bestreden besluit vermeldt aldus de redenen die het verantwoorden, en die de verzoekende partijen toelaten er met kennis van zaken tegen op te komen en die de Raad van State toelaten zijn wettigheidscontrole uit te oefenen.

Het komt aan diegene die gebruik wenst te maken van een uitzonderingsregel niet alleen toe zich daar in zijn aanvraag uitdrukkelijk op te beroepen, doch hij dient in zijn aanvraag eveneens de nodige concrete gegevens aan te brengen die aantonen dat aan de door deze uitzonderingsregel gestelde voorwaarden is voldaan.

In onderhavige zaak kan uit het ingediende plan niet worden opgemaakt dat “rondom de bestaande woning” een gevelmuur werd aangebouwd. In de gegeven omstandigheden toont de verzoeker dan ook niet aan dat de conclusie van de verwerende partij, na een doorgedreven onderzoek van de feitelijke elementen van het dossier, dat de uitgevoerde werken als “integraal herbouwen” moet worden beschouwd, gesteund is op onjuiste feitelijke gegevens, noch dat deze niet correct werden beoordeeld.

14. Het eerste middel is ongegrond.

V. Onderzoek van het zevende middel

A. Uiteenzetting van het zevende middel

15. In het verzoekschrift wordt het volgende zevende middel aangevoerd:

“ZEVENDE (...) MIDDEL genomen uit schending van artikel 145 bis §1, 2/ juncto 195 quinquies DORO, de schending van de formele motiveringsplicht ex artikel 53 §3 DROG en artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, uit schending van het rechtszekerheids- en redelijkheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur en uit machtsoverschrijding.

DOORDAT het bestreden Ministerieel Besluit de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning weigert voor het regulariseren van het

verbouwen van een woning aan de Schoonderbeukenweg 235 te Aarschot, kadastraal bekend sectie F nr. 159h;

EN DOORDAT de bestreden beslissing oordeelt dat de aanvraag strijdig is met artikel 145 bis §1, 2/ DORO omdat het karakter en de verschijningsvorm van de bestaande woning niet behouden bleef.

EN DOORDAT de bestreden beslissing dienaangaande motiveert dat de nieuwbouw bovendien een 'type bungalow' voorziet die in architecturaal voorkomen in niets verwijst naar de vroegere toestand; dat het karakter en de verschijningsvorm van de bestaande (oude) woning dus helemaal niet behouden gebleven zijn;

TERWIJL de door de verbouwingswerken het karakter en de verschijningsvorm van de bestaande woning behouden bleef;

EN TERWIJL de in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 en artikel 53 DROG vervatte verplichting tot uitdrukkelijke motivering behelst dat de bestreden beslissing duidelijk de redenen dient te vermelden waarop de vergunningverlenende overheid haar beslissing steunt en waaruit blijkt dat zij is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, dat zij die correct heeft beoordeeld en dat zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen;

ZODAT de bepalingen en beginselen ter hoogte van het middel geschonden werden.

Toelichting bij het middel:

1.- De betreden beslissing motiveert dat 'de nieuwbouw een 'type bungalow' voorziet die in architecturaal voorkomen in niets verwijst naar de vroegere toestand; dat het karakter en de verschijningsvorm van de bestaande (oude) woning dus helemaal niet behouden gebleven zijn'.

Nochtans werd door het decreet van 13 juli 2001 juist het begrip 'architecturale eigenheid' in het artikel 43 DROG, vervangen door de begrippen 'karakter en de verschijningsvorm' vervat in artikel 145 bis §1, 2/ DORO.

De bestreden beslissing welke de aanvraag weigert in zoverre het architecturaal voorkomen niet werd behouden is dan ook strijdig met artikel 145 bis DORO.

2.- In tegenstelling met wat de bestreden beslissing voorhoudt zijn de begrippen 'architecturaal voorkomen' en 'het karakter en de verschijningsvorm' dan ook wezenlijk van elkaar te onderscheiden begrippen.

Terzake kan gegrond verwezen worden naar de parlementaire voorbereiding:

'De heer Lachaert merkt in dit verband op dat inzake het herbouwen het begrip 'architecturale eigenheid', dat in uiteenlopende zin kan worden geïnterpreteerd, wordt vervangen door 'karakter en de verschijningsvorm'. Het lid geeft het voorbeeld van een arbeiderswoning in een industriezone die geen villa in Provençaalse stijl mag worden (Part. St. VI. Parl. 2000-01, 720/4, 11)'

En verder:

'Karakter en verschijningsvorm
(...)

Directeur-generaal Hugo Beersmans van AROHM stelt dat het begrip 'architecturale eigenheid' werd ingevoerd met de bedoeling de landschapsbeleving identiek te houden op de plaatsen waar grondige verbouwingen (zullen) worden uitgevoerd. In het verleden werden er immers vaak drastische wijzigingen doorgevoerd. Binnen de Cogeam (de commissie van gemachtigde ambtenaren), een overlegorgaan met de gemachtigde ambtenaren, werd door de directeur-generaal opgeroepen om inzake de problematiek van de architecturale eigenheid de toepasselijke bepalingen in redelijkheid toe te passen. In een aantal gevallen is de reglementering niet altijd even redelijk toegepast, omdat sommige ambtenaren met te strikte regels werkten. De directeur-generaal

moet beamen dat architecturale eigenheid inderdaad een voor vergaande interpretatie vatbaar begrip is. Een woning die gelegen is binnen een groep van woningen, kan op een andere manier worden beschouwd dan een totaal alleenstaande hoeve. De spreker erkent dat er bij verschillende betrokkenen, niet alleen ambtenaren maar ook architecten, duidelijke interpretatieverschillen leven. Er zal altijd hoe dan ook een zekere interpretatieruimte blijven bij het hanteren van dergelijke bepalingen. De directeur-generaal stelt dat de administratie niet zozeer met twee maten en gewichten weegt, maar erkent dat bij de beoordeling van concrete dossiers door de betrokken ambtenaren een verschillende gewicht aan bepaalde vereisten wordt gegeven.

Minister Dirk Van Mechelen bevestigt dat het begrip ‘architecturale eigenheid’ tot interpretatiemoeilijkheden leidde. Het is de bedoeling van de indieners van het voorstel van decreet dit begrip nu te vervangen door het ‘karakter en de verschijningsvorm’. De minister verwijst naar de toelichting bij het amendement nr. 7 dat ertoe strekt een nieuw artikel 145bis in te voegen, waarin staat : ‘Het begrip ‘architecturale eigenheid’ wordt vervangen door ‘karakter en verschijningsvorm’ vermits het eerste een al te streng interpretatief karakter kan hebben. Met behoud van karakter en verschijningsvorm wordt bedoeld dat niet mag worden afgeweken van de typisch landelijke verschijningsvorm die kenmerkend is voor de streek en het gebouw’. De minister stelt dat het evident is dat een werkmanswoning geen grote boerderij is, en dat men van een boerderij bijvoorbeeld geen grote villa kan maken. De minister benadrukt dat de bepalingen in het voorgestelde artikel verder kunnen worden verfijnd in een besluit (Parl. St. VI. Parl. 2000-01, 720/4, 11)’.

Het is verzoekende partij gelet het ontbreken van enige verduidelijkende motivering een raadsel waarom de thans bestaande woning zou afwijken van het karakter en de eigenheid van de oude woning.

A fortiori kan niet begrepen worden waarom thans de woning een bungalow zou zijn en hoe dan wel de oude woning diende gekwalificeerd in karakter en verschijningsvorm.

De oude en verbouwde woning zijn namelijk in karakter en verschijningsvorm niet verschillend.

Het hoofdvolume van de bestaande oude woning van verzoekende partij had een rechthoekig grondplan, één bouwlaag, een hooizolder met toegangsopeningen in de gevels onder een puntdak met dakpannen.

De onderscheiden aanbousels hadden een lagere bouw- en nokhoogte maar ook een puntdak deels uit dakpannen, deels in golfplaten.

De buitenmuren waren opgebouwd in gevelmetselwerk uit betonblokken en bakstenen.

De woning na verbouwing heeft eveneens quasi hetzelfde grondplan, één volwaardige bouwlaag en een puntdak waarbij de oude dakpannen gerecupereerd zijn.

Rondom het bestaande gebouw werd een bakstenen gevelsteen geplaatst zodat de buitenmuren thans volledig uit roodgenuanceerde gevelmetselwerk bestaat.

Het aangebouwde volume heeft zoals vroeger een lagere hoogte dan het hoofdvolume.

In ieder geval heeft verzoekende partij van zijn landelijke woning geen grote villa gemaakt laat staan een villa in Provençaalse stijl.

Bovendien zijn de gehanteerde materialen, gevelmetselwerk en gerecupereerde dakpannen geenszins strijdig met wat in de terzake relevante omzendbrieven naar voren wordt geschoven als zijnde aangewezen in het agrarisch gebied.

De bestreden beslissing schendt dan ook de bepalingen en beginselen opgeworpen ter hoogte van het middel”.

B. Beoordeling van het zevende middel

16. Het komt de Raad van State niet toe het feitenonderzoek in de behandelde zaak over te doen en in plaats van het bestuur te appreciëren of het karakter en de verschijningsvorm van de woning behouden bleven.

De verzoeker beperkt er zich toe punten van overeenkomst tussen de vroegere woning en de herbouwde woning op te sommen en op te werpen dat hij “van zijn landelijke woning zeker geen grote villa gemaakt (heeft) laat staan een villa in Provençaalse stijl”. De verzoeker betwist niet dat hij een nieuwe voorgevel heeft geplaatst en dat de kroonlijsthoogte van de vroegere woning ongeveer 1,50 m hoger was dan de kroonlijsthoogte van de herbouwde woning, zodat een nieuw dak werd gelegd.

Uit de door de verzoeker voorgebrachte gegevens blijkt niet dat de beoordeling in het bestreden besluit uitgaat van in feite onjuiste vaststellingen of dat de minister kennelijk onredelijk heeft geoordeeld dat “het karakter en de verschijningsvorm van de bestaande (oude) woning dus helemaal niet behouden gebleven zijn”.

17. Het zevende middel is ongegrond.

VI. Onderzoek van het tweede, derde, vierde, vijfde, zesde en achtste middel

18. Het tweede, derde, vierde, vijfde, zesde en achtste middel bekritisieren motieven van het bestreden besluit die ten opzichte van het in het eerste en het zevende middel bekritiseerde motief overtoollig zijn. Kritiek op een overtoollig motief kan niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

Het tweede, derde, vierde, vijfde, zesde en achtste middel zijn onontvankelijk.

19. Bij de uiteenzetting van het achtste middel in zijn verzoekschrift vraagt de verzoeker aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag te stellen in verband met de verenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel van de artikelen 101 en 145bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Aangezien de reden op grond waarvan de het achtste middel onontvankelijk is niet ontleend is aan de norm die zelf het onderwerp uitmaakt van

het naar aanleiding van dit middel in het verzoekschrift geformuleerde verzoek tot het stellen van de prejudiciële vraag, dient deze vraag niet aan het Grondwettelijk Hof te worden gesteld.

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 zesentwintig mei 2010, 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