RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 188.393 van 1 december 2008
in de zaak A. 71.954/X-7040.

In zake : Didier LAUREYS,
die woonplaats kiest bij
advocaat H. HEYNDRICKX,
kantoor houdende te 9090 MELLE,
Gemeenteplein 7-8

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat V. TOLLENAERE,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Koning Albertlaan 128.

D E R A A D V A N S T A T E, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Didier LAUREYS op 6 november 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 12 september 1996 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende verwerping van het beroep tegen het besluit van 11 april 1996 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij de vergunning wordt geweigerd voor het bouwen van een woning te Zwalm (Dikkele), Dikkelsebaan, op een perceel kadastraal bekend sectie A, nr. 193/b;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. VAN MINGEROET;

Gelet op de beschikking van 20 december 2001 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 memorie van de verzoeker;

Gelet op de beschikking van 29 september 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 24 oktober 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad S. DE TAEYE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat H. HEYNDRICKX, die verschijnt voor de verzoeker, en van advocaat W. LAMMENS, die loco advocaat V. TOLLENAERE verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. VAN MINGEROET;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. <u>De rechtspleging</u>

1.1. Wat het voorwerp van het beroep betreft, vordert de verzoeker formeel de nietigverklaring van het besluit van 12 september 1996 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening. Het voorwerp van het beroep moet evenwel mede bepaald worden in het licht van de aangevoerde annulatiemiddelen. In acht genomen het feit dat de verzoeker in zijn verzoekschrift ook een tweede middel aanvoert dat gericht is tegen het bindend advies van 22 december 1995 van het bestuur Monumenten en Landschappen, waarop het eerste vermelde besluit zich steunt, moet het beroep geïnterpreteerd worden als eveneens gericht zijnde tegen het voormelde advies van 22 december 1995 van het bestuur Monumenten en Landschappen.

1.2. De verzoeker vraagt voorts de samenvoeging van de huidige zaak met het schorsings- en annulatieberoep ingesteld door Raphaël VAN HERPE en Lutgardis VAN DAELE tegen het besluit van 8 november 1995 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening waarbij hun aanvraag tot het bouwen van een woning te Zwalm (Dikkele), Dikkelsebaan, op een perceel kadastraal bekend sectie A, nr. 193/b in beroep wordt geweigerd, gekend onder het nr. A. 67.055.

In de laatst vermelde zaak werd bij arrest van de Raad van State nr. 71.238 van 28 januari 1998 de vordering tot schorsing verworpen en werd bij arrest nr. 80.953 van 15 juni 1999 de afstand van het geding toegewezen op grond van artikel 14quater van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De huidige zaak kan om de voormelde reden niet met de zaak nr. A. 67.055 worden samengevoegd.

2. <u>De feiten</u>

2.1. Op 28 november 1995 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoeker bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwalm een aanvraag in tot het bouwen van een woning op een perceel gelegen te Zwalm (Dikkele), Dikkelsebaan, kadastraal bekend sectie A, nr. 193/b.

2.2. Overeenkomstig het gewestplan Oudenaarde, vastgesteld bij koninklijk besluit van 24 februari 1977, is het betrokken perceel gelegen in woongebied met landelijk karakter. Het perceel is tevens gelegen binnen de omschrijving van de bij het ministerieel besluit van 24 december 1980 als dorpsgezicht beschermde dorpskom van Dikkele te Zwalm.

Het perceel maakt ook deel uit van een verkavelingsvergunning die door de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen op 9 december 1993 werd verleend aan Clara VAN HOECKE onder de voorwaarde dat lot 1 uit de verkaveling wordt gesloten.

Deze verkavelingsvergunning is onder meer als volgt gemotiveerd:

> "dat evenwel dient opgemerkt dat het advies van het Bestuur van Monumenten en Landschappen niet werd verstrekt binnen de 30 dagen zodat het niet bindend is;
> dat kan gesteld worden dat gelet op de in de omgeving vergunde verkavelingen, de goede plaatselijke ordening met onderhavig voorstel niet zal worden geschaad;
> dat evenwel dient opgemerkt dat op lot 1 de typische bebouwing best blijft behouden;
> dat om deze redenen het beroep vatbaar is voor inwilliging mits lot 1 uit de verkaveling wordt gesloten".

2.3. Op 22 december 1995 brengt het bestuur Monumenten en Landschappen het volgende ongunstig advies over de onder randnummer 2.1 vermelde bouwvergunningsaanvraag uit :

"Het perceel waarop de woning voorzien wordt, is gelegen binnen de omschrijving van de dato 24 december 1980 bij Ministerieel Besluit beschermde dorpskom van Dikkele en maakt deel uit van een verkaveling waarvoor door Monumenten en Landschappen op 14 juli 1993 een bindend, ongunstig advies werd uitgebracht. Door het opsplitsen van de bestaande percelen binnen deze beschermde dorpskom wordt de bouwdensiteit verhoogd en wordt op die wijze de eigenheid van dit dorpsgezicht in het gedrang gebracht".

Dit advies dient, overeenkomstig het gestelde onder randnummer 1.1, als het tweede bestreden besluit te worden beschouwd.

2.4. Op 22 januari 1996 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwalm op grond van het voormelde ongunstig advies van 22 december 1995 van het bestuur Monumenten en Landschappen de gevraagde bouwvergunning te verlenen.

2.5. Op 11 april 1996 weigert de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het beroep van de verzoeker tegen het weigeringsbesluit van 22 januari 1996 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwalm in te willigen.

2.6. Bij besluit van 12 september 1996 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening wordt het beroep van de verzoeker tegen het voormelde weigeringsbesluit van 11 april 1996 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen verworpen.

Dit is het eerste bestreden besluit, waarin onder meer het volgende wordt overwogen:

"Overwegende dat de aanvraag strekt tot het bouwen van een woning; dat de bestendige deputatie het beroep heeft verworpen;

Overwegende dat de grond volgens het gewestplan Oudenaarde, vastgesteld bij koninklijk besluit van 24 februari 1977, gelegen is in een woongebied met landelijk karakter;

Overwegende dat overeenkomstig artikel 6 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, zulk gebied bestemd is voor woningbouw in het algemeen en tevens voor landbouwbedrijven;

Overwegende dat (het) betrokken terrein gesitueerd is in de door de bestendige deputatie in zitting van 9 december 1993 goedgekeurde verkaveling;

Overwegende dat de aanvraag een grond betreft die begrepen is binnen de begrenzing van het (bij) Ministerieel Besluit van 24 december 1980 beschermde dorpsgezicht 'Dikkele'; dat overeenkomstig het decreet van 22 februari 1995 tot wijziging van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van

monumenten en stads- en dorpsgezichten, artikel 5 §5, de aanvraag op 11 december 1995 ter advies aan het bestuur monumenten en landschappen werd voorgelegd;

Overwegende dat het op 22 december 1995 verstrekte advies als volgt werd geformuleerd :'...Het perceel waarop de woning voorzien wordt, is gelegen binnen de omschrijving van de dato 24 december 1980 bij Ministerieel Besluit beschermde dorpskom van Dikkele en maakt deel uit van een verkaveling waarvoor door Monumenten en Landschappen op 14 juli 1993 een bindend, ongunstig advies werd uitgebracht. Door het opsplitsen van de bestaande percelen binnen deze beschermde dorpskom wordt de bouwdensiteit verhoogd en wordt op die wijze de eigenheid van dit dorpsgezicht in het gedrang gebracht...'; dat het advies verstrekt werd binnen de dertig dagen en aldus, nog volgens de bepalingen van het bovenvermelde decreet van 22 februari 1995, bindend is;

Overwegende dat, gelet op het geciteerde bindende ongunstig advies, de vergunning niet kan verleend worden; dat de aanvraag niet voor vergunning vatbaar is; dat het beroep van de particulier wordt verworpen".

3. De gegrondheid van het beroep - tweede middel

3.1. Het aangevoerde tweede middel

In een tweede middel voert de verzoeker een "gebrek aan motivering" aan :

"1. Het kwestige Ministerieel Besluit dient te worden vernietigd bij gebrek aan motivering:

minstens betreft het een volledig verkeerde motivering.

2. De Vlaamse Gemeenschapsminister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening haalt alleen het bindend negatief advies van het Bestuur Monumenten en Landschappen aan als motivering van de weigering.

Volgens Uw raad is dit een gebrek aan motivering:

> 'De verplichting tot uitdrukkelijke motivering opgelegd door de wet houdt in dat in de akte zelf de precieze en concrete redenen worden aangegeven waarom in het licht van de aangehaalde wettelijke en verordenende bepalingen de beslissing werd genomen.
>
> Het volstaat niet in aangelegenheden m.b.t. de bescherming der landschappen waarin de wetgever een ruime discretionaire bevoegdheid heeft gegeven aan de overheid, louter te verwijzen naar de toepasselijke wet, naar enkele bevoegdheidsregelingen en naar een advies van de Koninklijke Commissie van Monumenten en Landschappen.
>
> Het ontbreken van die motivering leidt tot vernietiging van de beslissing.
>
> (...).

In casu geeft de bestreden beslissing geen enkele in concreto beoordeling waarom de bouwaanvraag strijdig zou zijn met welbepaalde wettelijke bepalingen, normen of voorschriften.

Alleen wordt verwezen naar een ongunstig advies van het Bestuur Monumenten en Landschappen dat evenmin een in concreto beoordeling inhoudt m.b.t. de door verzoeker ingediende bouwaanvraag:

het advies en a fortiori de Ministeriële beslissing hebben het over vage en algemene begrippen ‘verhoging van de bouwdensiteit’ ‘eigenheid van dit dorpsgezicht’.

In welke mate de bouwaanvraag van verzoeker een schending zou inhouden van de voormelde begrippen (zo om deze reden alleen al een bouwvergunning zou kunnen geweigerd worden, quod non) staat nergens in de Ministeriële beslissing te lezen.

3. De Vlaamse Gemeenschapsminister had het advies van het Bestuur van Monumenten en Landschappen naast zich neer moeten leggen vermits het advies volledig verkeerd was in deze zin dat het advies geen betrekking kan hebben op de onderhavige bouwvergunningsprocedure.

Het Bestuur Monumenten en Landschappen herhaalt een advies welke zij gaf in het kader van de verkavelingsvergunningsprocedure.

In deze verkavelingsvergunningsprocedure gaf het Bestuur Monumenten en Landschappen een negatief advies vermits het opsplitsen van de bestaande percelen binnen de beschermde dorpskom van Dikkele de bouwdensiteit zou verhogen wat de eigenheid van dit dorpsgezicht in het gedrang zou brengen.

Nu - in graad van beroep - de Bestendige Deputatie van de Provincieraad Oost-Vlaanderen de verkavelingsvergunning wel verleende vermits enerzijds het advies van het Bestuur Monumenten en Landschappen laattijdig was en anderzijds de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad gelet op de in de omgeving reeds vergunde verkavelingen, kan het Bestuur van Monumenten en Landschappen zich niet meer verzetten tegen het feit dat binnen het beschermd dorpsgezicht woningen mogen gebouwd worden voor zover zij beantwoorden aan de verkavelingsvoorwaarden (verkavelingen binnen een beschermd dorpsgezicht zijn perfect mogelijk en toelaatbaar).

Tegen de toekenning van deze verkavelingsvergunning heeft NIEMAND hoger beroep ingesteld zodat deze vergunning definitief is.

Wanneer het Bestuur Monumenten en Landschappen later in de bouwvergunningsprocedure verwijst naar haar motivering in de verkavelingsprocedure en stelt dat de bouwdensiteit zou verhogen en de eigenheid van het dorpsgezicht in het gedrang zou komen, dan miskent zij het feit dat woningen conform de verkavelingsvergunning kunnen gebouwd worden.

Het Bestuur Monumenten en Landschappen kon in de bouwvergunningsprocedure alleen nagaan (hetgeen zij niet deed) of de geconcipieerde woning van verzoekers in casu op één of andere wijze strijdig zou zijn met de bepalingen van het beschermingsbesluit.

De Vlaamse Gemeenschapsminister diende vast te stellen dat het Bestuur Monumenten en Landschappen geen advies m.b.t. de bouwvergunningsprocedure verleende zodat bij ontstentenis van een binnen de voorgeschreven termijn overgezonden advies, dit als gunstig wordt beschouwd (...).

In dit geval diende de Vlaamse Gemeenschapsminister tevens vast te stellen dat de ondertussen gewijzigde plannen wel conform de verkavelingsvoorwaarden waren zodat de bouwvergunning uiteindelijk aan verzoeker diende te worden toegekend.

4. Aangezien Uw raad in haar arrest nr. (...) oordeelde:

> ‘Overwegende dat zo de bij de Stedebouwwet bedoelde overheden niet kunnen voorbijgaan aan de bindende en verordenende kracht van de plannen van aanleg, er geen redenen zijn om aan te nemen dat de krachtens de wet van 7 augustus 1931 bevoegde overheden daaraan wel zouden kunnen voorbijgaan, niet omdat ruimtelijke ordening op de landschapsbescherming primeert, maar omdat de zekerheid en de vastheid in het rechtsverkeer in een rechtsstaat betekenen dat elke rechtsonderhorige, en ook iedere overheid, gehouden is door het

legaliteitsbeginsel, dat gebiedt te handelen binnen de wet en volgens de wet, hieronder verstaan het geheel van de normenhiërarchie; dat om wettig te zijn een beschermingsbesluit, zoals iedere individuele overheidsbeslissing, moet kunnen worden ingepast in bestaande wetten en in bestaande, regelmatig vastgestelde lagere rechtsnormen, zijnde niet alleen de normen welke de tot rangschikken bevoegde overheid zelf heeft vastgesteld, maar ook de verordenende bepalingen welke andere administratieve overheden tot stand hebben gebracht, als met name de voorschriften van definitief vastgestelde plannen van aanleg; dat daarom dezelfde regel geldt t.a.v. de overheden die moeten beschikken op aanvragen tot exploitatievergunningen, kampeervergunningen en vergunningen voorgeschreven inzake afvalstoffen; dat ook die overheden ertoe gehouden zijn de geldende plannen van aanleg in acht te nemen;'

Per analogie kan dit toegepast worden in het onderhavig geval een verkavelingsvergunning dezelfde verordenende kracht heeft als een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg en de overheden volgens het legaliteitsbeginsel gehouden zijn te handelen binnen de wet en volgens de wet, hieronder verstaan het geheel van normenhiërarchie.

De overheid dient de goedgekeurde verkavelingsvergunning uit te voeren in deze zin dat de bouwvergunningen dienen te worden toegekend voor zover zij overeenstemmen met de verkavelingsvoorwaarden zodat zij om deze en de hoger vermelde reden het advies van het Bestuur Monumenten en Landschappen naast zich diende neer te leggen en te motiveren waarom de vergunning dan wel kon worden toegekend".

3.2. Beoordeling

Het bestuur Monumenten en Landschappen herneemt in het tweede bestreden besluit het motief waarop haar laattijdig negatief advies van 14 juli 1993, verstrekt in het kader van de aanvraag die heeft geleid tot de verkavelingsvergunning van 9 december 1993 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen, is gestoeld, en luidens hetwelk "door het opsplitsen van de bestaande percelen binnen deze beschermde dorpskom (van Dikkele) (...) de bouwdensiteit (wordt) verhoogd en (...) op die wijze de eigenheid van dit dorpsgezicht in het gedrang (wordt) gebracht". Zij miskent daardoor de voormelde definitieve verkavelingsvergunning, die precies het recht verleent om het kwestieuze perceel, met het oog op bebouwing, in meerdere afzonderlijke eigendommen op te delen.

Het tweede middel is gegrond.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt:

1. het besluit van 12 september 1996 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende verwerping van het beroep tegen het besluit van 11 april 1996 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij de vergunning is geweigerd voor het bouwen van een woning te Zwalm (Dikkele), Dikkelsebaan, op een perceel kadastraal bekend sectie A, nr. 193/b,
2. het ongunstig bindend advies van 22 december 1995 van het bestuur van Monumenten en Landschappen, waarop het besluit van 12 september 1996 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening gesteund is.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op een december 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
Mevr.	S. DE CLERCQ,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. DE CLERCQ. **R. STEVENS.**