

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 197.830 van 16 november 2009
in de zaak A. 153.426/X-11.974.**

In zake: Filip DE RIDDER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Myriam Van Buggenhout
kantoor houdend te 3110 ROTSELAAR
Echostraat 8
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Boomstraat 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 juli 2004, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 27 april 2004 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant waarbij het beroep van de verzoeker ingesteld tegen het besluit van 5 mei 2003 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zemst houdende weigering van de vergunning tot regularisatie van een woning op een perceel gelegen te Eppegem (Zemst), Grimbergsesteenweg, kadastraal bekend sectie E, nr. 126/c, niet wordt ingewilligd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 september 2009.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter-Jan Staelens, die loco advocaat Myriam Van Buggenhout verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Filip van Dievoet, die loco advocaat Michel van Dievoet verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel 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

3.1. De verzoeker is eigenaar van een woning gelegen aan de Grimbergsesteenweg 244 te Eppegem (Zemst), op een perceel kadastraal bekend sectie E, nr. 126/c.

Volgens het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, is het voormelde perceel gelegen in natuurgebied met wetenschappelijke waarde of natuurreservaat. Het is niet gelegen binnen het beheersingsgebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

3.2. Op 14 augustus 1995 wordt een aanvraag tot het bekomen van een bouwvergunning voor het verbouwen van het woonhuis geweigerd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zemst. Het door de verzoeker tegen deze beslissing ingestelde beroep wordt door de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant verworpen bij besluit van 14 december 1995.

3.3. Op 29 april 1997 wordt er lastens de verzoeker een proces-verbaal opgesteld wegens het “verbouwen van oude landbouwerswoning spijs weigering van de bouwvergunning”.

3.4. Op 28 januari 2003 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoeker bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zemst een aanvraag in tot “regularisatie van een gezinswoning”. In de bij deze regularisatieaanvraag horende “verklarende nota” wordt onder meer het volgende uiteengezet:

“De overtredingen die gebeurd zijn bij het verbouwen dezer woning zijn werkelijk minimaal. De oppervlakte, noch het volume der woning zijn gewijzigd. De voorgevel heeft 1 klein raampje meer dan de oorspronkelijke gevel en voor het metselwerk is dezelfde steen herbruikt. Rechter gevel is ongewijzigd, linker zijgevel met iets grotere venster en deur. Dakgebinte werd vernieuwd in zelfde profiel, dakbedekking vernieuwd met zelfde, oude Boomse pannen. De uitgevoerde werken benaderen volledig de vroegere toestand. Het uitzicht, profiel, volume zijn identiek gebleven en integreren zich perfect in deze omgeving zonder de goede aanleg van de plaats in het gedrang te brengen”.

In een begeleidende brief laat de raadsman van de verzoeker het volgende gelden:

“Wil U er rekening mee houden dat deze aanvraag betrekking heeft, zowel op eventuele ‘onderhouds- en instandhoudingswerken, die ... betrekking (zouden) hebben op de stabiliteit’, als op het eventueel ‘verbouwen binnen het bestaande woonvolume’, waarvoor respectievelijk krachtens art. 195 bis en art. 145bis van het Decreet Ruimtelijke Ordening een vergunning kan bekomen worden, zelfs als de werken ‘al (deels) uitgevoerd zijn’”.

3.5. Tijdens het openbaar onderzoek van 5 februari 2003 tot 8 maart 2003 worden geen bezwaren of opmerkingen ingediend.

3.6. Op 24 februari 2003 verleent de afdeling Natuur een gunstig advies.

3.7. Op 7 april 2003 brengt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zemst een voorwaardelijk gunstig advies uit, waarbij de regularisatieaanvraag wordt gekwalificeerd als “verbouwingswerken” en waarbij onder meer het volgende wordt vastgesteld:

“De voorgevel werd volledig gesloopt en opnieuw opgetrokken in de recuperatiesteen van de voorgevel. De deuropening werd op een gewijzigde plaats voorzien en er werden 6 nieuwe raamopeningen voorzien. In de linker zijgevel wordt de raamopening bovenaan vergroot en de gevel wordt opnieuw

opgevoegd. De achtergevel en de rechter zijgevel blijven ongewijzigd. Binnenin zijn de meeste muren nieuw, alle ondervloeren en gewelven zijn nieuw, de ondervloeren bestaan uit stortbeton. De gewelven zijn deels in gebakken potten tussen betonnen balken aangebracht, het ander deel heeft nieuwe houten gewelven. Er werd een tweede bouwlaag gecreëerd. De dakconstructie werd volledig vernieuwd waarbij de oude dakpannen werden gerecupereerd. Voor hetzelfde dossier werd op 14-08-1995 een weigering van de stedenbouwkundige vergunning afgeleverd (...). Het bij de Bestendige Deputatie ingestelde beroep tegen die weigering werd verworpen op 14-12-1995(...).".

3.8. Anders dan het college van burgemeester en schepenen kwalificeert de gemachtigde ambtenaar de regularisatieaanvraag in zijn ongunstig advies van 24 april 2003 als "het herbouwen van een woning" en dit op grond van het feit dat "(u)it het proces-verbaal en het onderzoek dat er op volgde blijkt dat de woning herbouwd werd. De voorgevel, de buitenspouwmuren, alle binnenmuren, alle ondervloeren en gewelven zijn nieuw. Ook het dak werd vernieuw(d)". De gemachtigde ambtenaar besluit daaruit, wat volgt:

"Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Het herbouwen van een woning is strijdig met artikel 13 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. Volgens dit artikel moeten natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of natuurreservaten in hun staat bewaard blijven wegens hun wetenschappelijke of pedagogische waarde en zijn er enkel werken of handelingen toegestaan, welke nodig zijn voor de actieve of passieve bescherming van het gebied. Het herbouwen van een woning gebeurt niet in functie van de actieve of passieve bescherming van het gebied. Voor gebouwen die buiten een daartoe geëigende bestemmingszone liggen, kan evenwel de toepassing onderzocht worden van artikel 145bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Volgens dit artikel is herbouwen evenwel enkel mogelijk indien het gebouw niet gelegen is in een ruimtelijk kwetsbaar gebied, zoals een natuurgebied.

Algemene conclusie

Om bovenvernoemde redenen is het ingediend project NIET verantwoord".

3.9. Op 5 mei 2003 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zemst de gevraagde vergunning op basis van het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar.

Tegen deze beslissing tekent de verzoeker beroep aan bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant. In zijn beroepschrift laat de verzoeker in essentie gelden dat de regularisatieaanvraag geen betrekking heeft op het herbouwen van een woning, maar wel op een verbouwing.

3.10. Met het bestreden besluit van 27 april 2004 verwerpt de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant het beroep van de verzoeker. Het besluit overweegt onder meer wat volgt:

“De woning is gelegen binnen een ruimtelijk kwetsbaar gebied, namelijk een natuurgebied met wetenschappelijke waarde. Binnen deze gebieden is herbouw niet toegelaten.

De vergunning wordt aangevraagd als een verbouwing van een woning binnen het bestaande volume. De voorgevel is volledig herbouwd en enkel de buitenbladen van de twee kopgevels zijn bewaard. De achtergevel wordt als bestaand voorgesteld maar is vermoedelijk na het tot stand komen van het gewestplan vervangen door een nieuwe spouwmuur. Binnenin werden alle muren vernieuwd en de vloeren en funderingen werden uitgevoerd in beton. Ook het dak werd volledig vernieuwd. De te regulariseren woning is bijgevolg voor het overgrote deel nieuwbouw en dient als een herbouw beschouwd te worden.

In een natuurgebied met wetenschappelijke waarde is het niet mogelijk om op basis van art.145bis een vergunning te verlenen voor herbouw van een bestaande woning.

De aanvraag werd ingediend voor 1 februari 2003. Volgens art. 195quinquies dient het gebouw beschouwd als een bestaand vergund gebouw.

De vergunningsaanvraag betreft een bestaand vergund geacht gebouw maar de uitgevoerde werken zijn geen verbouwing maar een herbouw wat niet in overeenstemming is met art 145bis van het decreet.

De mogelijkheid bestaat dat de gemeente voor de groep zonevreemde woningen waarvan de aanvraag deel uitmaakt een ruimtelijk uitvoeringsplan opstelt op basis van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Daardoor worden voor de zonevreemde woningen de mogelijkheden vastgelegd (...) en eventueel de bestemming van het gebied gewijzigd (...). Binnen de huidige planologische situatie kan geen vergunning verleend worden voor de bestaande woning.

De voorgaande overwegingen in acht genomen kan de bestendige deputatie het beroep niet inwilligen om volgende reden:

- door de aard en de omvang van de uitgevoerde werken dient de aanvraag behandeld te worden als een herbouw;
- herbouw van een bestaande woning kan niet vergund worden in een natuurgebied met wetenschappelijke waarde”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Enig middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoeker voert in een enig middel aan dat de bestreden beslissing “niet behoorlijk gemotiveerd en onwettig” is. De verzoeker laat in essentie gelden dat in de bestreden beslissing “niet of niet gepast (wordt) geantwoord op de stelling van verzoeker dat de toepassingsvoorwaarden, zowel van (...) art. 195bis, als van (...) art. 145bis van het Decreet Ruimtelijke Ordening, volledig

vervuld zijn, hetgeen een overduidelijke schending betekent van de motiveringsplicht en daarenboven op zich een onwettigheid, omwille van de niet toepassing van de decretale voorwaarden op de aanvraag van verzoeker”. Hij stelt dat de aanvraag betrekking heeft op “een verbouwing”, zodat artikel 145bis, §1, 1/ van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) van toepassing is. Hij preciseert dat de aanvraag de goede ruimtelijke ordening niet schaadt, aangezien de woning gelegen is in “een zogenaamde woonkorrel” en paalt aan een zeer drukke verbindingsweg, dat de woning niet verkrot is, dat de woning hoofdzakelijk vergund is of wordt geacht vergund te zijn en dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal. Voorts betoogt de verzoeker dat “indien de door hem uitgevoerde werken al niet onder toepassing vallen van art. 145 bis van het Decreet Ruimtelijke Ordening (...), ze dan zeker toch wel onder toepassing vallen van artikel 195 bis 3/ van het Decreet Ruimtelijke Ordening, dat uitdrukkelijk ‘het vervangen van dakgebinten en het gedeeltelijk vervangen van de bestaande buitenmuren’ vermeldt als ‘onder meer begrepen’ te zijn ‘onder instandhoudings- en onderhoudswerken (...)’, waarvoor de door verzoeker gevraagde vergunning kan verleend worden” zodat de bestreden beslissing ten onrechte heeft geoordeeld dat de aanvraag enkel diende getoetst te worden aan artikel 145bis DRO.

5. In de memorie van wederantwoord vraagt de verzoeker in ondergeschikte orde een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof met betrekking tot het onderscheid dat door artikel 145 bis, §1, vierde lid DRO wordt gemaakt tussen de mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, 2/ tot en met 6/ en de mogelijkheid vermeld in het eerste lid, 1/ van artikel 145bis, §1 DRO.

Beoordeling

6. De bestreden beslissing kwalificeert de regularisatieaanvraag van de verzoeker als een “herbouw van een bestaande woning”, wat, hetgeen de verzoeker overigens niet betwist, inhoudt dat de aanvraag niet kan worden ingewilligd, vermits op grond van artikel 145 bis, §1, vierde lid DRO -dat zelf de kwetsbare gebieden definieert waarin geen zonevreemde werken en handelingen kunnen worden aanvaard- voor het herbouwen van een woning niet kan worden afgeweken van de gewestplanbestemming “natuurgebied met wetenschappelijke waarde”.

7. Hoewel op de eerste plaats de bouwaanvrager de constructie kwalificeert waarvoor hij de vergunning aanvraagt, komt het nadien de vergunning-verlenende overheid toe uit te maken wat het werkelijke voorwerp is van die aanvraag en mede daarop steunende, de bouwaanvraag zowel in feite als in rechte op haar toelaatbaarheid uit stedenbouwkundig en planologisch oogpunt te toetsen.

Hoewel de gemachtigde ambtenaar in zijn ongunstig advies van 24 april 2003 reeds stelde dat “(u)it het proces-verbaal en het onderzoek dat er op volgde blijkt dat de woning herbouwd werd”, heeft de verzoeker in zijn beroep bij de verwerende partij nagelaten ook maar enig argument aan te voeren waaruit zou kunnen blijken dat het niet om een herbouw, maar om een verbouwing gaat. Ook de loutere bewering als zou de aanvraag mede betrekking hebben op instandhoudings- en onderhoudswerken als bedoeld in artikel 195bis, 3/ DRO werd niet verder toegelicht.

8. De bestreden beslissing komt onder meer op basis van de overwegingen dat “de voorgevel (...) volledig (is) herbouwd en enkel de buitenbladen van de twee kopgevels zijn bewaard”, dat “binnenin (...) alle muren (werden) vernieuwd en de vloeren en funderingen werden uitgevoerd in beton” en dat “(o)ok het dak (...) volledig (werd) vernieuwd” tot het besluit dat de woning “voor het overgrote deel nieuwbouw (is)” en dat de aanvraag “door de aard en de omvang van de uitgevoerde werken dient (...) behandeld te worden als een herbouw”.

De verzoeker komt er niet toe ook maar enig, laat staan concreet, gegeven of argument aan te voeren waaruit zou kunnen blijken dat die kwalificatie steunt op hetzij onjuiste gegevens, hetzij op een verkeerde beoordeling van die gegevens. In die omstandigheden komt het de Raad van State niet toe ambtshalve na te gaan of de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van de regularisatieaanvraag is uitgegaan van juiste en pertinente gegevens en daaruit het passend besluit heeft genomen.

9. In de memorie van wederantwoord vraagt de verzoeker de navolgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“(Is) het onderscheid dat in art. 145 bis §1 in fine van het Vlaams Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, gemaakt wordt tussen ‘de mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, 2/ tot en met 6/ (die volgens de tekst niet) gelden ... voor de ... ruimtelijk kwetsbare gebieden’ en de mogelijkheid, vermeld in het eerste lid, 1/ van art. 145 bis §1 al dan niet discriminerend (...) en strijdig met o.a. art. 10 en 11 van de Grondwet”.

Nog daargelaten de vraag of op dergelijke vraagstelling, die slechts voor het eerst in de memorie van wederantwoord wordt geformuleerd, wel dient te worden ingegaan, gaat het niet op een prejudiciële vraag op te werpen louter wegens “het onderscheid” dat in artikel 145 bis, §1, vierde lid DRO gemaakt wordt tussen de mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, 2/ tot en met 6/ en de mogelijkheid, vermeld in het eerste lid, 1/ van art. 145 bis, §1 DRO, zonder concreet aan te geven waarin de beweerde discriminatie zou bestaan.

Het komt de Raad van State, bij gebrek aan een duidelijke en ondubbelzinnige stellingname door de verzoeker, niet toe de vraag op dat stuk te vervolledigen door in de plaats van de verzoeker die vereiste preciseringen aan te brengen aangaande een essentieel element van de prejudiciële vraagstelling. Aangezien in de gegeven omstandigheden het Grondwettelijk Hof een noodzakelijk gegeven ontbeert om zijn wettelijke opdracht te vervullen, ziet de Raad van State niet in welk nut het adieëren van het Grondwettelijk Hof kan hebben.

10. Het enig middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt 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 zestien november 2009, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
met bijstand van	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens