

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 207.389 van 16 september 2010
in de zaak A. 186.322/X-13.582.**

In zake: de b.v.b.a. AVANTI DESIGN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert en Jan Roggen
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 GENT
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 december 2007, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 16 oktober 2007 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening waarbij het administratief beroep van de gemachtigde ambtenaar tegen het besluit van 4 juli 2006 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen wordt ingewilligd en aan de verzoekende partij de vergunning wordt geweigerd voor het verbouwen en uitbreiden van een woning tot meergezinswoning met 7 appartementen te Zwijndrecht, Fortlaan 19, kadastraal bekend sectie B, nrs. 766/y en 766/b3.

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 An Van Den Broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende 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 28 mei 2010.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Vandenheede, die loco advocaten Jan Bouckaert en Jan Roggen verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Inneke Bockstaele, die loco advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van Den Broeck 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 22 november 2005 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt Luc Van Raemdonck voor de verzoekende partij bij het gemeentebestuur van Zwijndrecht een vergunning aan voor “verbouwen/uitbreiden woning naar 6 appartementen” te Zwijndrecht, Fortlaan 19, kadastraal bekend sectie B, nrs. 766/y en 766/b3.

4. Het voormelde terrein is overeenkomstig het op 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen gelegen in woongebied. Het is tevens gelegen binnen de grenzen van het op 25 mei 1999 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg nr. 13 “Binnengronden A. Borinstraat - Fortlaan”. Het is niet gelegen binnen het gebied van een vergunde verkaveling of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

5. Op 13 december 2005 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwijndrecht de gevraagde vergunning te verlenen aangezien “de aanvraag op meerdere punten strijdig is met de stedenbouwkundige voorschriften van het bijzonder plan van aanleg”.
6. Op 16 januari 2006 tekent Luc Van Raemdonck namens de verzoekende partij administratief beroep aan tegen de weigeringsbeslissing van het college.
7. Op 30 maart 2006 wijst de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening Koen Daniëls aan als gemachtigde ambtenaar met ingang van 1 april 2006.
8. Op 4 juli 2006 willigt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het beroep van de verzoekende partij in, mits uitsluiting van de terrassen in de voortuinstrook en de carport in de strook voor binnenplaatsen en tuinen.
9. Op 28 augustus 2006 stelt Koen Daniëls, gemachtigde ambtenaar, administratief beroep in tegen de beslissing van de deputatie aangezien “de verleende vergunning (...) strijdig (is) met de bepalingen van het ter plaatse geldende Bijzonder Plan van Aanleg”.
10. Op 15 januari 2007 stelt de administrateur-generaal van het agentschap RO-Vlaanderen Koen Daniëls aan als gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar voor de provincie Antwerpen voor een termijn van 1 jaar.
11. Op 27 augustus 2007 stelt Luc Van Raemdonck namens de verzoekende partij onder meer het volgende in een schrijven aan de bevoegde minister:

“Verder betwisten wij het schrijven dd. 28 augustus 2006 van de heer Daniëls, aangezien deze op het moment van zijn schrijven geen gemachtigd ambtenaar in functie was en zijn benoeming slechts inging en in werking trad op 15 januari 2007 voor een periode van één jaar in de hoedanigheid van stedenbouwkundig ambtenaar voor de provincie Antwerpen. Ik verwijs hierbij naar de publicatie van zijn benoeming in het Belgisch Staatsblad op 25 januari 2007. Tevens is deze beslissing strijdig met Art. 191 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 23 juni 2006 tot gedeeltelijke regionalisering van (het) beleidsdomein Ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed en houdende de aanpassing van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het ruimtelijke beleid (B.S. 22 augustus

2006). Bovenstaande redenering leidt tot de onontvankelijkheid van het ingestelde beroep”.

12. Op 16 oktober 2007 willigt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening het beroep van de gemachtigde ambtenaar in. Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

13. Het eerste middel wordt als volgt uiteengezet:

“SCHENDING van artikel 198 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna genoemd ‘DORO’), van artikel 133 van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid (hierna genoemd, ‘het decreet van 10 maart 2006’) en van de artikelen 192 en 193 van het besluit van 23 juni 2006 tot gedeeltelijke operationalisering van het beleidsdomein ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed en houdende aanpassing van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid (hierna genoemd, ‘het besluit van 23 juni 2006’);

DOORDAT de gemachtigde ambtenaar, de heer Koen Daniëls, op 28 augustus 2006 beroep instelde tegen de beslissing van de Deputatie van de provincie Antwerpen van 4 juli 2006 tot gedeeltelijk inwilliging van het beroep van verzoekende partij;

TERWIJL, overeenkomstig artikel 198 DORO juncto artikelen 192 en 193 van het besluit van 23 juni 2006 met ingang van 1 juli 2006 enkel de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren bevoegd waren om beroep in te stellen tegen beslissingen van de bestendige deputatie;

EN TERWIJL, dhr Koen Daniëls, pas bij besluit van 15 januari 2007 werd aangesteld als gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar voor de provincie Antwerpen;

EN TERWIJL, de overgangsregeling voorzien in artikel 191§ 1, lid 2, van het besluit van 23 juni 2006 met toepassing van artikel 159 G.W. buiten toepassing moet worden gelaten omdat ze in strijd is met de bepaling van artikel 198 DORO en met artikel 133 van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid;

ZODAT de bestreden beslissing, nu de gemachtigde ambtenaar, de heer Koen Daniëls, op 28 augustus 2006 niet bevoegd was om een beroep in te dienen tegen de beslissing van de bestendige deputatie en hij zijn beroep bijgevolg niet op onontvankelijke wijze heeft ingediend, genomen is met schending van de in het middel aangehaalde bepalingen.

Toelichting van het middel

22. Op 28 augustus 2006 stelde de gemachtigde ambtenaar (dhr. Daniëls) beroep in tegen de beslissing van de Deputatie van de provincie Antwerpen van 4 juli 2006 (...). Dhr. Daniëls was bij besluit van de Minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening van 30 maart 2006 aangewezen om de

bevoegdheden van gemachtigd ambtenaar met ingang van 1 april 2006 uit te oefenen in de provincie Antwerpen (B.S. 12 april 2006).

23. Overeenkomstig artikel 198, eerste lid DORO gelezen in samenhang met artikel 133 van het decreet van 10 maart 2006 en de artikelen 192 en 193 van het besluit van 23 juni 2006 namen de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren vanaf 1 juli 2006 de bevoegdheid en de taken over van de gemachtigde ambtenaar, zoals vermeld in het DRO, voor de behandeling van aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning met toepassing van artikel 193, § 2, eerste lid DORO (de overgangsprocedure).

Vanaf 1 juli 2006 waren bijgevolg niet meer de gemachtigde ambtenaren, maar wel de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren bevoegd voor de taken vermeld in het DRO voor de behandeling van stedenbouwkundige aanvragen overeenkomstig de overgangsprocedure.

24. Artikel 191, § 1, lid 2 van het besluit van 23 juni 2006 voorziet weliswaar in een overgangsregeling. Artikel 191, § 1, lid 2 van het besluit van 23 juni 2006 bepaalt meer bepaald dat 'zolang de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren niet zijn aangesteld (...) hun bevoegdheden (kunnen) worden uitgeoefend door de ambtenaren van het agentschap RO-Vlaanderen die op de dag voor de inwerkingtreding van deze bepaling bij ministerieel besluit als gewestelijk planologisch of stedenbouwkundig ambtenaar of als gemachtigd ambtenaar aangesteld zijn'.

25. Deze bepaling houdt evenwel een afwijking in van artikel 198 DORO. Artikel 198 DORO is immers duidelijk: vanaf 1 juli 2006 worden de taken van de gemachtigde ambtenaren in het kader van de overgangsprocedure overgenomen door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren. De overgangsregeling, zoals voorzien in artikel 191 van het besluit van 23 juni 2006 wijkt hier van af door te bepalen dat deze taken toch nog kunnen worden uitgeoefend door de gemachtigde ambtenaren zolang de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren niet zijn aangesteld.

Bij besluit van de Vlaamse regering kan echter niet worden afgeweken van de bepalingen van een decreet. Overeenkomstig de hiërarchie der normen kan een besluit van de Vlaamse regering immers een decreet niet wijzigen.

Aangezien artikel 191 van het besluit van 23 juni 2006 duidelijk afwijkt van de decretaal voorziene regeling en er dus mee in strijd is, dient deze bepaling met toepassing van artikel 159 G.W. buiten toepassing te worden gelaten.

Het loutere feit dat artikel 191 van het besluit van 23 juni 2006 niet werd aangevochten voor de Raad van State, belet niet dat in de annulatieprocedure voor de Raad van State gericht tegen de bestreden beslissing van 16 oktober 2007, een administratieve rechtshandeling met individuele draagwijdte, een beroep kan worden gedaan op artikel 159 van de Grondwet (...).

26. De bevoegdheid van de gemachtigde ambtenaar om, op 28 augustus 2006, beroep in te dienen tegen de beslissing van de Deputatie van 4 juli 2006 dient bijgevolg te worden bepaald aan de hand van artikel 198 DORO.

Overeenkomstig deze bepaling waren vanaf 1 juli 2006 enkel nog de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaren bevoegd om overeenkomstig artikel 53 DRO bij de Minister beroep in te stellen tegen de beslissing van de Deputatie.

Dhr. Daniëls werd pas bij besluit van 15 januari 2007 aangesteld als gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar voor de provincie Antwerpen (B. S. 25 januari 2007).

De gemachtigde ambtenaar was bijgevolg op 28 augustus 2007 niet bevoegd om overeenkomstig artikel 53 DRO beroep in te dienen tegen de beslissing van de Deputatie van de provincie Antwerpen.

De bevoegdheid van de steller van een administratieve rechtshandeling is van openbare orde.

27. Het beroep ingediend door de gemachtigde ambtenaar was bijgevolg in strijd met artikel 198 DORO en onontvankelijk bij gebrek aan bevoegdheid van de steller van de handeling. Bij gebreke aan een rechtsgeldig beroep binnen de beroepstermijn is de bestreden beslissing door machtsoverschrijding aangetast zodat de beslissing van de Deputatie van de provincie Antwerpen definitief geworden is.

Besluit: het eerste middel is gegrond”.

Beoordeling

14. Op 1 juli 2006 traden de volgende bepalingen in werking:

- Artikel 198, eerste lid van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, ingevoegd bij artikel 122 van het decreet van 10 maart 2006, dat luidt als volgt:

“De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, vermeld in dit decreet, neemt de bevoegdheid en de taken over van de gemachtigde ambtenaar, vermeld in het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, voor de behandeling van aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning met toepassing van artikel 193, § 2, eerste lid”.

- Artikel 132 van hetzelfde decreet van 10 maart 2006 dat de volgende overgangsbepaling bevat:

“De ambtenaren van ruimtelijke ordening als vermeld in afdeling 1 van hoofdstuk IV van titel I van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, die op de datum van inwerkingtreding van artikelen 82 tot 85 aangesteld zijn als gewestelijke planologische ambtenaar of gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, blijven bevoegd voor de taken vermeld in artikelen 7, 9, 44, 48, 51, 55, 111, 114, 117, 126, 127, 145ter, 191, 192 en 193 van het decreet van 18 mei 1999, overeenkomstig de regeling die gold voor de wijziging ervan bij dit decreet, zolang de nieuwe ambtenaren van ruimtelijke ordening niet zijn aangesteld”.

De in het geciteerde artikel 132 bedoelde datum van inwerkingtreding is eveneens 1 juli 2006, krachtens de artikelen 192 en 193 van het besluit van de Vlaamse regering van 23 juni 2006 tot gedeeltelijke operationalisering van het beleidsdomein ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed en houdende aanpassing van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid.

15. Uit de tekst van het geciteerde artikel 132 blijkt ondubbelzinnig dat de regeling van deze bepaling enkel betrekking heeft op de reeds aangestelde gewestelijke planologische ambtenaren of gewestelijke stedenbouwkundige

ambtenaren en niet eveneens op de reeds aangestelde gemachtigde ambtenaren. Anders dan de verwerende partij voorhoudt, wordt aan die vaststelling geen afbreuk gedaan door hetgeen bij de parlementaire voorbereiding in de memorie van toelichting werd gesteld over artikel 132, met name dat het gaat om een “algemene overgangsmaatregel”, die betrekking heeft op “de (oude) ambtenaren van ruimtelijke ordening”.

Koen Daniëls, die in zijn hoedanigheid van gemachtigde ambtenaar op 28 augustus 2006 administratief beroep instelde in de onderhavige zaak, was daar bijgevolg overeenkomstig het voormelde artikel 132 niet toe bevoegd.

16. Artikel 191 §1, tweede lid van het voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 23 juni 2006 luidt als volgt:

“Zolang de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren niet zijn aangesteld overeenkomstig artikel 7 van het in het eerste lid vermelde besluit van de Vlaamse Regering, vervangen bij artikel 90 van dit besluit, kunnen hun bevoegdheden worden uitgeoefend door de ambtenaren van het agentschap RO-Vlaanderen die op de dag voor de inwerkingtreding van deze bepaling bij ministerieel besluit als gewestelijk planologisch of stedenbouwkundig ambtenaar of als gemachtigd ambtenaar aangesteld zijn”.

Met de verzoekende partij wordt vastgesteld dat artikel 191 §1, tweede lid van het besluit van de Vlaamse regering van 23 juni 2006 in zoverre het betrekking heeft op de gemachtigde ambtenaren, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing dient gelaten te worden. Door immers een overgangsbepaling op te nemen voor de gemachtigde ambtenaar geeft de bepaling van het besluit, anders dan de verwerende partij voorhoudt, geen uitvoering aan artikel 132 van het decreet van 10 maart 2006, maar wijkt ze hiervan af.

17. Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 16 oktober 2007 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening waarbij het administratief beroep van de gemachtigde ambtenaar tegen het besluit van 4 juli 2006 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen wordt ingewilligd en aan de b.v.b.a. Avanti Design de vergunning wordt geweigerd voor het verbouwen en uitbreiden van een woning tot meergezinswoning met

7 appartementen te Zwijndrecht, Fortlaan 19, kadastraal bekend sectie B, nrs. 766/y en 766/b3.

2. De verwerende 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 september 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