

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 221.210 van 25 oktober 2012
in de zaak A. 203.982/X-15.026.**

In zake : 1. Liesbeth VERGAELLEN
 2. Aris SPANOUDIS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Pascal Mallien en Jeroen De Coninck
 kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
 Meir 24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de Gewestelijke Stedenbouwkundige Ambtenaar van het
Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Vlaams-Brabant
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Van Bever
kantoor houdend te 1850 GRIMBERGEN
Pastoor Woutersstraat 32, bus 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 12 maart 2012, strekt tot de cassatie van het arrest nr. A/2012/0041 van 8 februari 2012 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 21 maart 2012.

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

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 september 2012.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Mario Deketelaere, die loco advocaat Pascal Mallien verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Evert Vervaeke, die loco advocaat Marc Van Bever 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. Het bestreden arrest nr. A/2012/0041 van 8 februari 2012 verklaart het beroep van de verwerende partij ontvankelijk en gegrond en vernietigt “de beslissing van de (deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant) van 6 mei 2010, waarbij aan (Liesbeth Vergaelen en Aris Spanoudis) de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het herbouwen van een woning op een perceel gelegen te 1730 Asse, Kortemansstraat 145 en met kadastrale omschrijving afdeling 7, sectie A, nummer 176C”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Algemeen

4.1. Artikel 14, derde lid van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State, bepaalt:

“De memorie van wederantwoord of de toelichtende memorie heeft de vorm van een samenvattende memorie waarin alle argumenten van de verzoekende partij op een rij worden gezet. Behoudens wat de ontvankelijkheid van het beroep en van de middelen betreft, doet de Raad van State uitspraak op basis van de samenvattende memorie”.

Uit deze bepaling volgt dat over een middel(onderdeel) dat niet (meer) in deze samenvatting is opgenomen, geen uitspraak dient te worden gedaan.

B. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.2. Het middel is afgeleid uit “het niet voorhanden zijn van een beslissing van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar en een subdelegatie om een procedure in vernietiging op te starten - schending van artikel 4.8.16 § 1, eerste lid, 5° VCRO, in combinatie met artikel 6 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid en artikel 15 en 19 en 20 (van het) besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid”.

4.3. In de memorie van wederantwoord voeren de verzoekende partijen aan dat in het kaderdecreet van 18 juli 2003 gesteld wordt dat het hoofd van een intern verzelfstandigd agentschap bevoegd is om het agentschap te vertegenwoordigen, en dat hij deze bevoegdheid kan delegeren.

Zij stellen dat in casu de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar deel uitmaakt van het agentschap Ruimte en Erfgoed, en dat hij

weliswaar via de decretaal voorziene en verleende bevoegdheid een procedure kan opstarten, doch dat dit er niet voor zorgt dat hij eigengereid kan optreden. Voor dit standpunt kan volgens de verzoekende partijen steun worden gevonden in de voorbereidende werken bij het kaderdecreet van 18 juli 2003 (stuk 1612 (2002-2003), nr. 1 – p. 26-28).

De verzoekende partijen leiden hieruit af dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, die niet automatisch aan het hoofd staat van het agentschap Ruimte en Erfgoed, enkel zal kunnen ageren op grond van de wettelijk voorziene basis, mits hij hiertoe beschikt over de nodige delegaties. Zo niet heeft het hoofd van het agentschap geen enkele controle meer over de daden van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren, en zouden deze naar eigen inzichten, los van de inzichten van het agentschap, procedures kunnen opstarten, zonder dat zij hiertoe zelfs enige verantwoording dienen af te leggen.

De interpretatie dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar autonoom zou kunnen optreden, gaat ook in tegen de idee en de filosofie van de intern verzelfstandigde agentschappen.

Ten overvloede merken de verzoekende partijen op dat, in het bijzonder met betrekking tot “bouwberoepen”, de bevoegdheid om beroep in te stellen op het niveau van de leidende ambtenaar moet liggen, aangezien dit garanties biedt voor een meer integrale afweging. De Vlaamse overheid moet immers met één stem spreken. Voor stedenbouwkundige vergunningen kan het gebeuren dat verschillende ambtenaren van dezelfde Vlaamse overheid beroep aantekenen, met soms tegenstrijdige argumentaties. Het feit dat leidende ambtenaren een fiat moeten geven, draagt ertoe bij dat de onderlinge beroepen beter op elkaar afgestemd worden.

Het is niet omdat artikel 4.8.16 VCRO (oud) voorziet in een decretale procesbevoegdheid, dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar niet gemachtigd dient te worden zoals vereist overeenkomstig artikel 6 van het kaderdecreet van 18 juli 2003 en de verdere uitvoeringsbesluiten.

Een noodzakelijke delegatiemachtiging ligt in deze niet voor, laat staan dat het geweten is welke gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar in deze overgegaan is tot het initiëren van de procedure.

De verzoekende partijen stellen ten slotte dat de decreetgever dienaangaande ondertussen ook heeft “ingegrepen” en artikel 4.8.16, §1, 5° VCRO heeft gewijzigd bij decreet van 18 november 2011, waardoor thans expliciet geldt dat een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen kan worden ingesteld door “de leidend ambtenaar van het departement of bij afwezigheid diens gemachtigde, voor vergunningen die zijn afgegeven binnen de reguliere procedure (...)”.

Beoordeling

4.4. Op 5 juli 2010 werd bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) een vordering tot nietigverklaring ingesteld door “(d)e gewestelijk stedenbouwkundig Ambtenaar, met kantoor gevestigd te 3000 Leuven, Blijde Inkomststraat 103-105 te 3000 Leuven”.

4.5. Artikel 6, § 3 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 bepaalt:

“Het hoofd van een intern verzelfstandigd agentschap is het personeelslid dat, onverminderd de mogelijkheid tot delegatie en subdelegatie van die bevoegdheid, en in voorkomend geval bijgestaan door een adjunct, hierna algemeen directeur genoemd, door de Vlaamse regering wordt belast met de algemene leiding, de werking en de vertegenwoordiging van het agentschap”.

4.6. Artikel 4.8.16, § 1, 5° VCRO bepaalde ten tijde van het instellen van het beroep bij de RvVb:

“De beroepen bij de Raad kunnen door volgende belanghebbenden worden ingesteld:

(...)

5° de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, voor wat betreft vergunningen afgegeven binnen de reguliere procedure, behoudens in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, § 1, derde lid;

(...)”.

Het toentertijd geldende artikel 4.8.16, § 1, 5° VCRO verleende derhalve aan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar rechtstreeks de

procesbekwaamheid om in rechte te treden voor de RvVb. Deze decretale bepaling liet het in rechte treden van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar uitdrukkelijk toe, zonder dat deze daartoe over een delegatie van het hoofd van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Ruimtelijke Ordening, waartoe hij alsdan behoorde, diende te beschikken. De door de verzoekende partijen aangevoerde argumenten doen aan deze vaststelling geen afbreuk.

Het middel faalt naar recht.

C. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

4.7. Het middel is afgeleid uit de “schending van artikel 4.4.10 VCRO in combinatie gelezen met artikel 4.1.1° 6° VCRO, 4.4.13. VCRO en artikel 4.4.24 VCRO”.

De verzoekende partijen stellen in de memorie van wederantwoord dat het middel, in tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij suggereert, “wel degelijk een juridische discussie (betreft)”, nu zij in cassatie aanvoeren dat “de in het middel aangehaalde regelgeving, in het bijzonder de artikelen 4.4.10, 4.1.1. 6°, 4.4.13. en 4.2.24 VCRO niet correct werden toegepast” aangezien “(e)en regularisatie voor een dossier tot herbouwen van een woning (...) automatisch de afbraak van de op dat ogenblik al dan niet meer volledig dan wel gedeeltelijk bestaande constructie/woning (impliceert), nu dit ook uitdrukkelijk vermeld is in de definitie van het begrip ‘herbouwen’”. De verzoekende partijen verwijzen daarbij naar de wettelijke definitie van het begrip herbouwen, bepaald in artikel 4.1.1, 6° VCRO.

Beoordeling

4.8. De verwerende partij werpt vooreerst bij wege van exceptie op dat artikel 4.4.24 VCRO geen uitstaans heeft met huidige zaak.

Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat deze vermelding een materiële vergissing betreft en dat artikel 4.2.24 VCRO is bedoeld.

De exceptie wordt verworpen.

4.9. De verwerende partij werpt bij wege van exceptie tevens op dat het middel de appreciatie van de feiten door de administratieve rechter betwist, en dat de Raad van State als cassatierechter geen kennis neemt van de feitelijke omstandigheden van de zaak.

In het middel voeren de verzoekende partijen aan dat het bestreden arrest een foutieve interpretatie geeft aan het begrip “herbouwen van een bestaande zonevreemde woning” in de zin van artikel 4.4.13, § 1 VCRO. Het middel voert derhalve een grief in rechte aan tegen het bestreden arrest.

De exceptie wordt verworpen.

4.10. Het bestreden arrest overweegt wat volgt:

“Uit het voorgaande volgt dat een vergunningsverlenende overheid bij een vergunningsaanvraag tot herbouwen van een zonevreemde woning op dezelfde plaats, dient te beoordelen of een vergunningsaanvraag betrekking heeft hetzij op een bestaande zonevreemde woning, hetzij op een afgebroken woning. In het eerste geval kan de vergunning worden verleend indien is voldaan aan de voorwaarden van artikelen 4.4.10 en 4.4.13 VCRO en in het tweede geval kan een vergunning worden verleend indien is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4.4.20, § 1 VCRO.

In de bestreden beslissing wordt vastgesteld dat de aanvraag tot doel heeft om een oude langgevelhoeve te herbouwen en dat de ruwbouwwerken in grote mate voltooid zijn. Er wordt tevens vastgesteld dat bij de werken slechts een gedeelte van de voorgevel en de zijgevel van het voormalige woongedeelte overeind bleven en dat alle overige buitenmuren en dragende binnenmuren zijn verdwenen. In de bestreden beslissing wordt de stedenbouwkundige vergunning verleend omdat zou voldaan zijn aan de basisvoorwaarden van artikel 4.4.13, § 1 VCRO.

Uit het hierbovenstaande blijkt dat in de bestreden beslissing wordt vastgesteld dat de aanvraag tot herbouwen op dezelfde plaats van een zonevreemde woning betrekking heeft op een niet meer bestaande zonevreemde woning. De verwerende partij kon na deze vaststelling de vergunning niet verlenen op grond van de artikelen 4.4.10 en 4.4.13 VCRO. In de bestreden beslissing is anderzijds niet beoordeeld of het gevraagde voldoet aan de voorwaarden van artikel 4.4.20 VCRO dat betrekking heeft op ‘recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies’”.

4.11. Artikel 4.4.10, § 1 VCRO bepaalt:

“Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.

Het voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen, vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging”.

Artikel 4.4.13 VCRO bepaalt:

“§ 1. De vigerende bestemmingsvoorschriften vormen op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen van een bestaande zonevreemde woning op dezelfde plaats, op voorwaarde dat het aantal woonegelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.

(...)

§ 2. Voor de toepassing van § 1, eerste lid, is sprake van een herbouw op dezelfde plaats indien de nieuwe woning ten minste drie kwart van de bestaande woonoppervlakte overlapt. De bestaande woonoppervlakte sluit zowel de oppervlakte van het hoofdgebouw in als deze van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw.

(...)”.

Artikel 4.1.1, 6° VCRO bepaalt:

“herbouwen : een constructie volledig afbreken, of méér dan veertig procent van de buitenmuren van een constructie afbreken, en binnen het bestaande bouwvolume van de geheel of gedeeltelijk afgebroken constructie een nieuwe constructie bouwen”.

4.12. Herbouwen impliceert dat eerst de bestaande constructie (grotendeels) wordt afgebroken. Indien dit evenwel gebeurt vooraleer een vergunning wordt aangevraagd, heeft dit onvermijdelijk tot gevolg dat de bestaande zonevreemde woning verdwijnt en derhalve niet meer aanwezig is op het ogenblik dat de regularisatievergunning wordt aangevraagd.

De administratieve rechter heeft terecht geoordeeld dat wanneer de vergunningverlenende overheid heeft vastgesteld dat de aanvraag betrekking heeft op een niet meer bestaande zonevreemde woning zij geen vergunning kon

verlenen op grond van de artikelen 4.4.10 en 4.4.13 VCRO, die betrekking hebben op het “herbouwen van een bestaande zonevreemde woning”.

Het tweede middel faalt naar recht.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 350 euro, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientig oktober 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	voorzitter van de Raad van State,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens