

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.258 van 25 oktober 2013
in de zaak A. 208.159/X-15.380.**

In zake : Wim VANSEVENANT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Antoon Lust
 kantoor houdend te 8310 Assebroek-Brugge
 Baron Ruzettelaan 27
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR
VAN HET AGENTSCHAP RUIMTE EN ERFGOED,
AFDELING WEST-VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Yves François
kantoor houdend te 8790 Waregem
Eertbruggestraat 10
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 7 maart 2013, strekt tot de cassatie van “het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen nr. A/2013/0083 van 25 februari 2013 in de zaak 2009/0023/A/2/001[1] houdende vernietiging van de beslissing van de deputatie van West-Vlaanderen van 17 september 2009, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het verbouwen van een woning op een perceel gelegen te Torhout, Veldstraat 13 en met kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie I, nummer 343b”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 19 maart 2013.

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 oktober 2013.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Kloeck, die *loco* advocaat Antoon Lust verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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 verklaart het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tot vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 17 september 2009 gegrond, vernietigt dit besluit, beveelt aan laatstgenoemde een nieuwe beslissing te nemen en zegt dat er geen kosten zijn.

4. Met het voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) bestreden besluit verklaart de voormelde deputatie het administratief beroep van verzoeker tegen het uitblijven van een besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Torhout gegrond en verleent zij een stedenbouwkundige regularisatievergunning voor het verbouwen van een woning.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

5. Verzoeker vraagt de memorie van antwoord van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van de afdeling West-Vlaanderen van het agentschap Ruimte en Erfgoed uit het debat te weren omdat deze niet tijdig werd ingediend. Het departement Ruimte Vlaanderen dat drie intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid omvat, is één en ondeelbaar. De opsplitsing ervan in diverse buitendiensten is een louter interne aangelegenheid. “De omstandigheid dat de griffie de voorziening heeft betekend aan de buitendienst Oost-Vlaanderen is zonder relevantie, nu deze deel uitmaakt van het Agentschap Inspectie RWO, zelf onderdeel van het departement [...] Ruimte Vlaanderen. Het zorgvuldigheidsbeginsel vereiste dat [...] intern het nodige werd gedaan om binnen de opgelegde termijn een memorie te laten neerleggen”.

6. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van de afdeling West-Vlaanderen van het agentschap Ruimte en Erfgoed heeft voor de RvVb de vordering ingesteld tegen het besluit van 17 september 2009 van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen. De betekening van het cassatieberoep aan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van de afdeling Oost-Vlaanderen van het agentschap Ruimte en Erfgoed met een schrijven van 2 april 2013 dient zoals de griffie met een schrijven van 10 juni 2013 heeft opgemerkt, als onbestaande te worden beschouwd. De memorie van antwoord van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van de afdeling West-Vlaanderen van het agentschap Ruimte en Erfgoed werd tijdig ingediend.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het enig cassatiemiddel

Uiteenzetting van het middel

7. Verzoeker voert de schending aan van de artikelen 4.4.10, § 1, tweede lid, 4.7.12, 4.7.21, § 1 en 4.8.1, tweede lid, 1°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), de artikelen 144 en 145 van de Grondwet en “het beginsel dat beslissingen van organen van actief bestuur geen gezag van gewijsde hebben”.

Hij betoogt dat de RvVb met het vernietigingsmotief dat 1) het besluit van het college van burgemeester en schepenen van 7 november 2007 een onherroepelijk karakter heeft omdat “de aanvrager er geen administratief beroep tegen heeft ingesteld” waaruit volgt dat “[d]e vaststelling van het verkrot karakter in het dossier van de eerste vergunningsaanvraag [...] een definitief karakter [heeft] gekregen”, en 2) “[h]et niet-indienen van een beroep tegen de weigeringsbeslissing van 7 november 2007 [...] een aanvaarding [is] van de vaststelling van het verkrot karakter”, “aan de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 7 november 2007 gezag van gewijsde [heeft] toegekend, als ging het om een beslissing (vonnis of arrest) van een jurisdictioneel orgaan”.

De vereiste in artikel 4.4.10, § 1, tweede lid, VCRO dat de vergunningverlenende overheid zich voor de beoordeling van het al of niet verkrot zijn van de zonevreemde woning moet stellen “op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag” is “niet meer [...] dan een tijdsbepaling waarop de vergunningverlenende overheid zich moet plaatsen wanneer zij opeenvolgende aanvragen tot verbouwen of herbouwen van zonevreemde woningen of constructies moet beoordelen”. Artikel 4.4.10, § 1, tweede lid, VCRO (voorheen artikel 145bis, § 1, derde lid, a), van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening) bepaalt niet “dat de al dan niet verkrottingsbeoordeling onherroepelijk gebeurt ‘in’ de beslissing op de eerste vergunningsaanvraag, maar enkel ‘op het ogenblik’ of ‘op het moment’ van de

eerste vergunningsaanvraag”. “[N]iets [staat] eraan in de weg dat de bouwheer na een weigering alsnog geen gebruik maakt van de mogelijkheid om een georganiseerd beroep aan te tekenen doch verkiest een tweede, derde, enz., aanvraag in te dienen die hij, o.m. wat betreft de verkrottingstoestand ten tijde van de eerste aanvraag, beter onderbouwt in de hoop dat de vergunningverlenende overheid haar mening alsnog zal herzien [...] Indien daaromtrent nieuwe en bewijskrachtiger gegevens worden aangebracht, belet niets de vergunningverlenende overheid haar eerste beoordeling te herzien, nu deze geenszins een onherroepelijk karakter heeft”. De overweging van de RvVb dat verzoeker zijn “[...] mogelijke rechtsmiddelen tegen de weigeringsbeslissing van het college van 7 november 2007 (uitspraak doende over de eerste vergunningsaanvraag) niet [heeft] aangewend en [...] daarvan de gevolgen [dient] te dragen’ is dan ook volstrekt onwettig”. De RvVb suggereert “[v]olkomen ten onrechte [...] dat de verzoeker het deskundig rapport, dat hij aan zijn tweede aanvraag – deze keer tot verbouwen – heeft toegevoegd ten bewijze dat het pand op het ogenblik van de eerste aanvraag niet verkrot was, evengoed op een beroep tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 7 november 2007 aan de deputatie had kunnen voorleggen. Niets belette immers de eiser een nieuw en aangevuld dossier – met overigens ook een ander voorwerp – nl. verbouwen in plaats van herbouwen – aan het college van burgemeester en schepenen voor te leggen. Overigens verliest het arrest uit het oog dat in de beroepsprocedure geen substantiële nieuwe stukken mogen worden aangewend die niet in eerste aanleg het voorwerp van een openbaar onderzoek zijn geweest en waarover het college – dat in eerste aanleg bevoegd is om over een stedenbouwkundige aanvraag te oordelen – nooit heeft kunnen oordelen. [...] Het niet aantekenen van hoger beroep tegen een weigeringsbeslissing gegrond op het feit dat het pand verkrot wordt geacht, houdt evenmin vanwege de aanvrager enige aanvaarding of erkenning van de toestand van verkrotting in. [...] Het enkel niet meteen gebruik maken van de mogelijkheid om een administratief beroep aan te tekenen, houdt geenszins de ‘erkenning’ in van een akkoord met wat is beslist geworden, zeker niet wanneer uit de feiten blijkt dat meteen een ander dossier werd samengesteld”. Bovendien is de beoordeling van deze vereiste “een rechtskwestie, waaromtrent geen bekentenissen kunnen worden gedaan. Ontstaat

daarover discussie, staat het aan het orgaan van actief bestuur krachtens zijn discretionaire bevoegdheid en onder toezicht van de rechter daar uitspraak over te doen. [...] Het bestreden arrest heeft aan de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 7 november 2007 ten onrechte de waarde gegeven van een beslissing van een jurisdictioneel orgaan, nl. de onherroepelijkheid ervan of het gezag van gewijsde, waardoor zulke uitspraak definitief wordt behoudens de aanwending van de door de wet voorziene gewone of buitengewone rechtsmiddelen” terwijl “[d]it alles [...] niet [geldt] voor de rechtshandelingen van het actief bestuur’. [...] De organen van actief bestuur doen immers geen uitspraak over geschillen omtrent subjectieve rechten, als bedoeld door de artikelen 144 en 145 van de Grondwet”.

Beoordeling

8. Artikel 4.4.10, § 1, VCRO bepaalt wat volgt:

“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.”

Het komt de aanvrager toe met bewijskrachtige stukken aan te tonen dat zijn aanvraag voldoet aan de voorwaarden om toepassing te kunnen maken van de uitzonderingsbepalingen inzake basisrechten voor zonevreemde constructies, onder meer dat het betrokken gebouw op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag niet verkrot is (*Parl.St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 720/4, 48-49).

9. De RvVb overweegt ter zake van de aangevoerde schending van artikel 4.1.1, 11° en 15°, VCRO, het rechtszekerheidsbeginsel en de formele- en materiële motiveringsplicht omdat “de verwerende partij de betrokken woning ten onrechte niet heeft beschouwd als zijnde verkrot”, wat volgt:

- “de te verbouwen woning [...] is [...] zonevreemd” waarvoor “de basisrechten [...] in de artikelen 4.4.10 VCRO tot en met 4.4.22 VCRO” gelden en die restrictief te interpreteren uitzonderingsbepalingen zijn die meebrengen dat “[v]oor zover er voldaan is aan de decretale voorwaarden [...] de strijdigheid met de gewestplanbestemming geen reden [mag] zijn om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren” en dat “[v]anaf het ogenblik dat een aanvraag niet voldoet aan de voorgeschreven decretale voorwaarden die op restrictieve wijze moeten worden geïnterpreteerd, [...] de vergunningverlenende overheid verplicht [zal] zijn de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren”;
- “de aanvrager [...] moet aantonen dat de woning waarvan hij de verbouwing en de uitbreiding vraagt, op het ogenblik van zijn eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden [...] niet verkrot was”;
- de eerste vergunningsaanvraag in de zin van artikel 4.4.10, § 1, tweede lid, VCRO is de aanvraag van 9 maart 2007 tot herbouwen van de woning “waarover op 7 november 2007 door het college van burgemeester en schepenen werd beslist”;
- met deze laatste beslissing weigert het voormelde college de vergunningsaanvraag “wegens het niet-voldaan zijn aan de twee voorwaarden van artikel 145bis DRO, namelijk het niet-verkrot zijn [...]”;
- “[d]eze beslissing heeft een onherroepelijk karakter gekregen doordat de aanvrager er geen administratief beroep tegen heeft ingesteld. De vaststelling van het verkrot karakter in het dossier van de eerste vergunningsaanvraag heeft zo een definitief karakter gekregen” en “het in de tweede en huidige aanvraag bijgebrachte verslag van de ingenieur [had] evenzeer [...] kunnen worden bijgebracht in het administratief beroep tegen de weigeringsbeslissing van 7 november 2007”;
- “[h]et niet-indienen van een beroep tegen de weigeringsbeslissing van 7 november 2007 is [...] een aanvaarding van de vaststelling van het verkrot karakter”;
- de verwerende partij “diende [...] de vergunning te weigeren wegens het niet voldaan zijn aan de voorwaarden [...] in artikel 4.4.10, § 1, eerste lid VCRO” omdat “de weigeringsbeslissing van 7 november 2007 een beslissing is over de

eerste vergunningsaanvraag in de zin van artikel 4.4.10, § 1, tweede lid VCRO” waarin “tot de weigering werd besloten omwille van het verkrotte karakter van de woning” en “deze beslissing niet werd aangevochten”;

- “het devolutieve karakter van het beroep bij de verwerende partij, met de eraan te verbinden juridische gevolgen, [kunnen] niet meer [...] spelen ten aanzien van de eerste definitieve weigeringsbeslissing van 7 november 2007” omdat “enkel een beroep [werd] ingesteld bij de verwerende partij tegen het uitblijven van een beslissing in de tweede vergunningsaanvraag”.

10. Door aldus te beslissen voegt de RvVb voorwaarden toe aan de vereiste in artikel 4.4.10, § 1, VCRO van een niet-verkrotte zonevreemde constructie op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden. Het uitgangspunt dat het georganiseerd administratief beroep bij de eerste vergunningsaanvraag bedoeld in artikel 4.4.10, § 1, tweede lid, VCRO moet worden uitgeput om het bewijs van het vervuld zijn van de gestelde vereiste bij de navolgende vergunningsaanvraag voor een zonevreemde constructie te kunnen brengen, schendt, zelfs al zou de navolgende vergunningsaanvraag op een anders samengesteld dossier zijn gesteund, artikel 4.4.10, § 1, VCRO.

11. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. A/2013/0083 van 25 februari 2013 van de tweede kamer van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

2. Dit arrest dient te worden overgeschreven in de registers van bovenvermelde Raad en melding ervan moet worden gemaakt op de kant van de vernietigde beslissing.

3. De zaak wordt verwezen naar de anders samengestelde Raad voor Vergunningsbetwistingen.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientig oktober 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust